

Sylwester Wróbel

Jednostki pomocnicze gminy : wybrane zagadnienia

Studia Politicae Universitatis Silesiensis 3, 152-169

2007

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Sylwester Wróbel

Jednostki pomocnicze gminy Wybrane zagadnienia

Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku wprowadziła istotne zmiany w organizacji, strukturze i sposobie funkcjonowania najmniejszej jednostki podziału terytorialno-administracyjnego Polski. Do najważniejszych, oprócz stworzenia podstaw samodzielności ekonomicznej, przez komunalizację części mienia państwowego i zagwarantowanie odrębnych, trwałych źródeł dochodów, uznania samodzielności organizacyjnej, zapewnienia gminie osobowości prawnej, powołania do życia, w miejsce terenowych organów władzy państwowej, organów władzy publicznej, mających ustawowo gwarantowaną samodzielność oraz odrębne kompetencje, należy niewątpliwie ukształtowanie prawnych podstaw bezpośredniego udziału mieszkańców w lokalnej polityce i życiu społecznym. Ustawa wymienia powszechne wybory do organów municypalnych, referenda i konsultacje jako formy lokalnej demokracji bezpośredniej we wszystkich gminach. Nadto na niższym szczeblu organizacji życia społecznego, jakim są jednostki pomocnicze, przewiduje instytucję zebrania wiejskiego jako organu uchwałodawczego w sołectwie, będącym jednostką pomocniczą podziału terytorialno-administracyjnego w gminach wiejskich¹. W gminach miejskich zaś przewiduje wyłonienie w drodze wyborów rad dzielnic lub osiedli² mających status jednostek pomocniczych, choć dopuszcza także możliwość ustanowienia ogólnego zebrania mieszkańców jako organu uchwałodawczego w osiedlach³. Tym samym stworzono warunki prawne do kształtowania się

¹ Ustawa o samorządzie gminnym. DzU art. 36.1.

² Ibidem, art. 37.1.

³ Ibidem, art. 37.4.

dwupoziomowej organizacji życia społecznego i dwuszczeblowego układu władzy w gminach.

Jednostki pomocnicze nie są instytucją nową ani w Polsce, ani w Europie. Ich powstawanie i istnienie łączy się z wielkością, organizacją, strukturą i charakterem gmin. W tych państwach europejskich, w których występuje duża liczba wspólnot gminnych, powstają tylko w miastach. Nie ma bowiem, na przykład, potrzeby tworzenia jednostek pomocniczych w większości z bez mała 37 tys. gmin francuskich, jako że obejmują małe społeczności. Około 4 tys. wspólnot gminnych liczy mniej niż 100 mieszkańców, każdą zaś z kolejnych 18 tys. zamieszkuje nie więcej niż 500 osób⁴.

W sąsiedniej Szwajcarii sytuacja wygląda podobnie, jako że 1/5 z 3 tys. społeczności gminnych obejmuje skupiska ludzkie liczące do 200 mieszkańców, a kolejna 1/4 to gminy zamieszkiwane przez mniej niż 500 osób⁵.

Również na ziemiach polskich, w zaborach austrowęgierskim i pruskim, na mocy ustaw o samorządzie wiejskim z 1864 i 1891 roku utworzono gminy jednostkowe obejmujące pojedyncze wsie, a w zaborze pruskim nadto podniesiono do rangi gmin obszary dworskie. W tego typu jednostkach podziału administracyjnego tworzenie jednostek pomocniczych nie jest konieczne, a w wielu przypadkach także nie jest możliwe. Cechują je bowiem:

- 1) zwartość układu osadniczego odzwierciedlająca się w skoncentrowanej, jednorodnej zabudowie,
- 2) znaczący poziom jednorodności struktury społecznej, której oznakami są:
 - identyczne lub podobne role społeczne: zawodowe, rodzinne, towarzyskie, sąsiedzkie,
 - przynależność do tej samej klasy społecznej,
 - zbliżony poziom zamożności,
 - podobieństwo warunków życia,
 - poczucie przynależności grupowej większości mieszkańców miejscowości (nie oznacza to jednak, że nie występuje, znaczące niekiedy, rozwarstwienie ekonomiczne i społeczne oraz duże różnice materialne między najbogatszymi i najuboższymi mieszkańcami miejscowości),

⁴ J. Jeżewski: *We Francji. W: Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*. Red. J. Jeżewski. Wrocław 1999, s. 161.

⁵ R. Schaffhauser: *W Szwajcarii. W: Samorząd terytorialny...*, s. 295. Znamienne jest, że w obydwu państwach przyjęto odmienne rozwiązania w odniesieniu do lokalnych organów władzy. Jeśli w Szwajcarii prawo do rozstrzygania spraw publicznych w małych gminach ma zebranie mieszkańców, to we Francji we wszystkich wspólnotach lokalnych wybiera się organy przedstawicielskie.

3) rozwinięty układ więzi społecznych, w znaczącym stopniu mających charakter bezpośredni i niesformalizowany; ich podstawą są, mające czasem rozbudowaną postać, więzi rodzinne, układ koligacji i koneksji oraz przeplatające się z nimi więzi sąsiedzkie,

4) wysoki poziom integracji funkcjonalnej oraz normatywnej, u których podłoża leżą:

- ten sam bądź zbliżone układ wartości i norm społecznych,
- podobieństwo zwyczajów,
- wspólne tradycje, zwyczaje obrzędy,
- zbieżność warunków pracy i życia.

Inaczej rzecz się przedstawia z większymi skupiskami ludności, jakimi są miasta. Podział ich przestrzeni na obszary zamieszkane przez różne grupy ludności (jak choćby gród i podgródzie w miastach średniowiecznych) i odmienność funkcji poszczególnych części miasta czyniły z nich daleko bardziej niejednorodną całość społeczno-przestrzenną niż wieś. Stąd te pojawiające się formy zrzeszania się mieszkańców miast w organizacje zawodowe jak cechy rzemieślnicze, gildie kupieckie, organizacje żebracze itp., które pełniły także szersze funkcje, obejmujące organizację życia społecznego w poszczególnych częściach miasta⁶.

W szerszym wymiarze kwestia podziału wewnętrznego gminy pojawiła się wraz z powstaniem gmin zbiorowych. Dysponują one na ogół większymi zasobami terytorialnymi, materialnymi, finansowymi, ludnościowymi, wytwórczymi, organizacyjnymi oraz infrastrukturalnymi niż gminy jednostkowe. Są jednak również bardziej złożone i heterogeniczne. Jako liczące tysiące czy nawet miliony mieszkańców, nie są w stanie zaspokajać wielu potrzeb, zwłaszcza psychologicznych: poczucia bezpieczeństwa, stabilności, afiliacji, tworzenia bezpośrednich więzi społecznych, łatwiejszych do realizacji w małych skupiskach społecznych. Po wtóre zaś, wraz z powiększaniem się obszaru miasta i wzrostem liczby członków społeczności lokalnej rośnie przestrzenne i społeczne zróżnicowanie potrzeb i interesów tworzących ją grup. Część z nich pełniej, szybciej i efektywniej może zostać urzeczywistniona na niższych niż gmina szczeblach organizacji życia społecznego.

Tworzenie zarówno w gminach zbiorowych, jak i miastach mniejszych jednostek przestrzennych, opartych na odrębnych układach społeczno-osadniczych wydaje się zatem w pełni uzasadnione, użyteczne i niezbędne. Możliwości ich wyodrębniania w różnych kategoriach gmin są jednak odmienne. Łatwiej to uczynić we wspólnotach wiejskich ze względu na istnienie od kilku do kilkudziesięciu nawet odrębnych osad, miast, wsi, osiedli, przysiółków itp. Sołectwa zazwyczaj obejmują obszar wsi. Ich wyodrębnienie terytorialno-administracyjne na ogół nie nastrocza trudności.

⁶ P. Rybicki: *Spółeczeństwo miejskie*. Warszawa 1972, rozdz. 1 i 2.

Więcej problemów powstaje w związku z tworzeniem jednostek pomocniczych w miastach, zwłaszcza tych o zwartej zabudowie przestrzennej. Zarówno miasta, które lokowane były w średniowieczu, jak i powstałe w okresie industrializacji, we wcześniejszych okresach istnienia zachowywały na ogół odrębność kwartałów, dzielnic czy osad, z których połączenia powstały. W miarę wzrostu liczby ludności, postępującej zabudowy, rozwoju gospodarczego i towarzyszących im procesów rozwijały się nie tylko na zewnątrz, tworząc więzi współpracy i zależności z otaczającymi miejscowościami i inkorporując tereny pozamiejskie, ale także do wewnątrz. Rezultatem tego stała się przestrzenna ekspansja dzielnic i osiedli przejawiająca się w powiększaniu obszaru o miejskie tereny niezabudowane, wcześniej pełniące funkcję swoistych granic rozdzielających różne części miasta (jak choćby krakowskie Planty). Wskutek postępowania zabudowy granice owe stały się umowne, z punktu widzenia układu przestrzennego bowiem tworzą one zwarte całości, obejmując dużą część powierzchni miasta. Dodatkowo sytuację komplikują takie działania, jak wyburzanie części zabudowań i wznoszenie budowli o odmiennym charakterze (np. gmachów instytucji finansowych czy centrów handlowych w dzielnicach kilkukondygnacyjnych kamienic).

Są zatem jednostki pomocnicze wyrazem próby pogodzenia wymogów samodzielności oraz efektywności istnienia i funkcjonowania gminy ze zdolnością zaspokajania potrzeb jej mieszkańców. Takie cele, jak się wydaje, przyświecały autorom ustawy z 20 marca 1933 roku, ujednocniającej ustroj gminy na terytorium całego państwa polskiego. Nadano wówczas gminom, aby wzmocnić ich rolę w systemie politycznym, osobowość prawną, wyposażono w mienie komunalne i uznano odrębność organizacyjną. Jednocześnie wprowadzając model gminy zbiorowej, umożliwiono jej podział na gromady.

Ustawa o samorządzie gminnym, choć nie powraca do nazewnictwa „ustawy scaleniowej”, przywraca wiele zawartych w niej postanowień i rozwiązań. Dopuszcza ona możliwość tworzenia jednostek pomocniczych, których nazwa uzależniona jest od typu gminy oraz specyfiki układu osadniczego. W gminach wiejskich są nimi sołectwa, w miejskich zaś – dzielnice, osiedla bądź inne ich części.

Autorzy ustawy przyjęli w tym przypadku jeszcze bardziej zróżnicowane nazewnictwo niż zastosowane do typologii gmin, lecz odnosi się ono głównie do jednostek pomocniczych w miastach. W praktyce bowiem ze względu na różnorodność form osadnictwa w miastach mogą się pojawiać wszystkie rodzaje jednostek pomocniczych, wspólnie z sołectwami⁷. Co więcej, w usta-

⁷ Dla przykładu, na wyodrębnienie 37 sołectw obok 62 osiedli w pierwotnym podziale miasta na jednostki pomocnicze zdecydowały się władze Łodzi [www.uml.lodz.pl/index.php?menu?=8&zapytanie=8,10].

wie przewiduje się możliwość powołania jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej⁸. W praktyce jednak przepis ten nie doczekał się realizacji.

U podstaw wyodrębnienia jednostek pomocniczych gminy leży zasada pomocniczości. Stanowi ona, że dla skuteczności procesu zaspokajania potrzeb społecznych niezwykle istotne jest, aby organy władzy i administracji oraz instytucje publiczne znajdowały się jak najbliżej obywateli, zarówno w przestrzennym, jak i społecznym znaczeniu. Powołując gminę jako najmniejszą jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego państwa, a zarazem nazywając „podstawową jednostką samorządu terytorialnego”⁹, organy władzy ustawodawczej uczyniły ją – jako najmniejszą wspólnotę lokalną mającą osobowość prawną – beneficjentem zasady subsydiarności. Nic jednak nie stoi na przeszkodzie, aby w stopniu, w jakim pozwalają na to przepisy prawa, część zadań przejęły jednostki pomocnicze obejmujące mniejsze i często bardziej jednorodne zbiorowości społeczne niż gminy. Tym bardziej, że w istocie niektóre potrzeby społeczne, zarówno indywidualne, jak i zbiorowe, społeczności sołeckie i przynajmniej niektóre dzielnicowe oraz ich organy już zaspokajają. Należą do nich potrzeby podstawowe, takie jak potrzeba bezpieczeństwa. Społeczności jednostek pomocniczych urzeczywistniają także potrzeby materialne, związane z ładem przestrzennym, czystością, estetyką przestrzeni publicznej, stanem infrastruktury technicznej, budynków i budowli mieszczących instytucje publiczne (dbałość o stan techniczny szkół, ośrodków zdrowia, instytucji kulturalnych, urządzeń rekreacyjnych). Wykazują też dbałość o stan środowiska naturalnego.

Nie sposób także nie dostrzegać, że najbliższe środowisko społeczne najlepiej i najpełniej potrafi realizować potrzeby niematerialne, takie jak: styczności społecznych, kształtowania więzi społecznych, zwłaszcza interpersonalnych, afiliacji, wspólnoty opinii, poglądów i przekonań, tożsamości jednostkowej i grupowej, ekspresji, wreszcie uczestnictwa w życiu i działalności społeczności, aktywności, pełnienia ról, szczególnie wobec najbliższego otoczenia, opartych na znajomościach społecznych, sąsiedztwie, koleżeństwie.

Nie dysponują jednak jednostki pomocnicze takimi środkami samodzielności prawnej, organizacyjnej, finansowej czy administracyjnej, jak gminy. W większości z nich najważniejszym zasobem jest kapitał społeczny, przybierający różne formy, w zależności od historii, położenia, liczby ludności i kształtu struktury społecznej, kształtu więzi społecznych, poziomu wykształcenia i zasiedziałości oraz wielu innych uwarunkowań. Wyraża on poziom gotowości i zdolności do podejmowania działań na rzecz społecz-

⁸ Ustawa o samorządzie gminnym, art. 35.

⁹ Artykuł 164 Konstytucji RP z 02 kwietnia 1997.

ności lokalnej, wynikający z sieci kontaktów społecznych, zakresu, gęstości oraz intensywności więzi społecznych, zaufania, otwartości wobec otoczenia, prospołecznego nastawienia, wspólnych wartości i powszechnie uznawanych norm społecznych.

Władze polskich gmin różnie się odnoszą do możliwości wypełniania części zadań samorządowych na niższym szczeblu organizacji życia społecznego. To im ustawa o samorządzie gminnym przyznała prawo decydowania o powołaniu jednostek pomocniczych¹⁰. Ustawowo uregulowano jedynie ich nazewnictwo, mianując jednostkę pomocniczą w gminach wiejskich sołectwem¹¹, w miejskich zaś – dzielnicą lub osiedlem. Uwzględniono także możliwość utworzenia innych jednostek pomocniczych¹². Zasady i kryteria tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostki pomocniczej pozostawiono regulacjom statutowym¹³. Z zapisu treści art. 35.1. ustawy o samorządzie gminnym wynika, że nie chodzi w tym przypadku o statut gminy, lecz odrębny akt prawa miejscowego, przyjmowany w postaci uchwały przez radę gminy. Jest nim statut jednostki pomocniczej, określający jej organizację i zakres działania¹⁴. Nie wyklucza to jednak możliwości zawarcia ogólnych regulacji dotyczących jej w statucie gminy. Dotyczy to zwłaszcza liczby i rodzajów jednostek pomocniczych, trybu tworzenia, kształtu i składu organów, a także ich zadań oraz zasad działalności, jeśli są takie same lub zbliżone.

Uwzględniając kryterium stopnia zaawansowania procesu powoływania jednostek pomocniczych, można wyodrębnić siedem kategorii gmin. Tworzą je te wspólnoty lokalne, które:

- nie przewidują w swoich statutach powołania owych jednostek,
- zawarły w zapisach statutowych taką możliwość, czasem obwarowując ją koniecznością spełnienia pewnych warunków; najczęściej pojawiają

¹⁰ Twórcy ustawy przyjęli w tej materii rozwiązania inne, niż te, które znalazły się w tzw. samorządowej ustawie scaleniowej z 30 stycznia 1933 r. Wprowadzili oni na terenie całego państwa gminę zbiorową, w której obligatoryjnie powoływano do życia jednostki pomocnicze, noszące nazwę gromad. Wprowadzili także jednolite uregulowania dotyczące zadań gromad oraz trybu powoływania, składu i kompetencji organów.

¹¹ Nie powrócono zatem do nazwy z okresu międzywojennego.

¹² Art. 5.1. ustawy o samorządzie gminnym.

¹³ Art. 5.3. ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁴ Z. Leoński twierdzi, iż z zapisów tego artykułu nie wynika, czy ma to być odrębny statut dla każdej jednostki pomocniczej w gminie, czy jeden wspólny dla wszystkich, i uznaje możliwość przyjęcia obydwu rozwiązań. Z. Leoński: *Samorząd terytorialny w RP*. Warszawa 1998, s. 99. Zwążywszy jednak na to iż statuty dotyczą konkretnych, wymienionych zazwyczaj w tytule jednostek (np. „Statut sołectwa X” czy „Statut dzielnicy Y”), trudno to drugie rozwiązanie zaakceptować, zwłaszcza że w gminie mogą występować różne rodzaje jednostek pomocniczych, a to wiąże się z odrębnym charakterem i odmiennymi nazwami ich organów.

- cym się jest poziom poparcia dla inicjatywy utworzenia jednostki pomocniczej, wyrażający się w złożeniu pod wnioskiem podpisów 10% (Gliwice, Katowice) lub 15% (Bytom) mieszkańców obszaru przyszłej jednostki,
- powołały do życia jednostki pomocnicze na części obszaru gminy, lecz nie wyłoniły jej organów; często na przeszkodzie temu stoi kryterium frekwencji wyborczej; jedynie w części dzielnic i osiedli udaje się przekroczyć wyznaczony przez rady gmin próg 10% bądź nawet 20% uczestnictwa w głosowaniu,
 - podzieliły cały obszar gminy na jednostki pomocnicze, lecz nie doszło w nich do wyborów organów owych jednostek,
 - powołały do życia i przeprowadziły wybory do organów jednostek pomocniczych w niektórych dzielnicach osiedlach,
 - utworzyły jednostki pomocnicze na terenie całej gminy, lecz ich organy powołano jedynie w części dzielnic i osiedli (taka sytuacja panowała w Katowicach do 2005 r., gdzie na 22 wyodrębnione jednostki pomocnicze w 2–4, w kolejnych kadencjach, działały rady),
 - zdołały doprowadzić do wyborów we wszystkich jednostkach pomocniczych (jak to miało miejsce w ostatnich latach w Szczecinie, Katowicach, Gliwicach czy Zabrzu).

Biorąc pod uwagę kryterium podmiotu inicjującego tworzenie owych jednostek, można wyodrębnić takie, które powstają oddolnie, z woli mieszkańców, oraz powstają odgórnie, z inicjatywy władz gminnych. Zaletą pierwszego sposobu tworzenia sołectw, dzielnic i osiedli jest niewątpliwie to, iż powstają one na fundamencie względnie jednorodnych, stabilnych układów osiedleńczych, którym towarzyszyć może podobieństwo pozycji społecznej i sytuacji materialnej mieszkańców (dzielnic rezydencjalne, zabudowy szeregowej, domów komunalnych czy osiedla spółdzielcze) oraz ukształtowane więzi społeczne. Powstałe oddolnie jednostki pomocnicze cechuje często większa trwałość i stabilność funkcjonowania oraz wyższy poziom aktywności ich mieszkańców. Za słabość zaś uznać można, znaczące niekiedy, różnice powierzchni, liczby ludności oraz poziomu rozwoju infrastruktury technicznej i instytucjonalnej. Zazwyczaj też niezwykle trudne, jeśli w ogóle możliwe, jest utworzenie w ten sposób jednostki pomocniczej w dużej dzielnicy miejskiej bądź osiedlu mieszkaniowym. Przykład największej dzielnicy Zabrze – Zaborza, w której w ostatnich wyborach do rady dzielnicy na 38 tys. mieszkańców wzięło udział około 1900 osób, a więc 0,5%, stanowi – jak się wydaje – dobrą ilustrację tego problemu.

Z kolei jednostki powoływane odgórnie cechuje zbliżona wielkość i liczba ludności, zwłaszcza gdy uchwałą rady są one tworzone na obszarze całej gminy, z uwzględnieniem jednolitych kryteriów.

Odgórna droga tworzenia tych jednostek pozwala także pominąć niezwykle trudny do spełnienia warunek zebrania odpowiedniej liczby pod-

pisów pod wnioskami o ich utworzenie. Zarazem jednak, nawet jeśli rada podczas ich tworzenia uwzględni strukturę układu osadniczego gminy, nie musi to oznaczać, że granice owych jednostek odpowiadają na przykład umiejscowieniu różnych grup i zbiorowości ludności miejskiej (jak choćby zasiedzali i nowi mieszkańcy miasta, grupy ludności realizujące funkcje wytwórcze i skupione na funkcjach konsumpcyjnych) czy zasięgowi i strukturze więzi społecznych. Nadto pojawia się realna groźba powołania do życia jednostek pomocniczych, które pozostaną na papierze. Organy gminy starają się ograniczyć możliwość trwania takiej sytuacji, wprowadzając na przykład, tak jak to uczyniła w statucie Rada Miejska Katowic, procedurę zniesienia jednostki pomocniczej, jeśli nie zostaną wybrane jej organy w ciągu dwóch lat od podjęcia uchwały o nadaniu statutu. Nie są jednak w stanie takim sytuacjom zapobiec.

Istnieje wreszcie trzecia, pośrednia, droga powoływania jednostek pomocniczych, nie pozbawiona, co prawda, wad, lecz pozwalająca przynajmniej po części uniknąć słabości dwóch poprzednich. Jest nią powołanie owych jednostek do życia przez radę, po konsultacjach z mieszkańcami. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera takiego wymogu. Władze municypalne stosują w tym przypadku zapisy art. 4.1 tego aktu prawnego przewidujące obligatoryjny charakter konsultacji z mieszkańcami tworzonych, łączonych, dzielonych i znoszonych gmin, bądź art. 5 a, w myśl którego „w przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzone na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy”. W statucie części gmin przewiduje się dwojaki tryb tworzenia jednostek – z inicjatywy rady, po konsultacjach z mieszkańcami, bądź z inicjatywy mieszkańców¹⁵.

Do regulacji statutowych pozostawiono także kwestie kryteriów uwzględnianych podczas tworzenia jednostek pomocniczych. I w tym wypadku za punkt odniesienia przyjąć można zawarte w ustawie o samorządzie gminnym wymogi, jakie winna spełniać powołana do życia gmina. Artykuł 4.2. stanowi, iż „należy dążyć do tego, aby gmina obejmowała obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych”. Rady gmin w uchwałach powołujących do życia samorząd dzielnic i osiedli przytaczają owe kryteria. Niektóre rozbudowują je bądź modyfikują. Dla przykładu, art. 73 statutu Bytomia wymaga uwzględnienia podczas tworzenia dzielnic: układu i struktury więzi społecznych, czynników sprzyjających wzmocnieniu procesów integracyjnych społeczności lokalnych, układu osadniczego oraz powiązań historycznych¹⁶. Statut zaś uchwalony

¹⁵ § 37.1 Statutu Miasta Katowice z 9 lutego 2004 r., § 9 Statutu Miasta Gliwice.

¹⁶ Statut Miasta Bytomia z 18 maja 2005 r.

przez Radę Miejską Siemianowic Śląskich wymaga w § 15 podczas powoływania owych jednostek uwzględnienia warunku usprawnienia funkcjonowania miasta i realizacji jego zadań¹⁷. Dokładnie taki sam zapis zawiera § 43.1 statutu Zabrze¹⁸.

Rozstrzygnięcia zawarte w ustawie o samorządzie gminnym oraz aktach prawa miejscowego umożliwiają wyposażenie jednostek pomocniczych w różne atrybuty odrębności, pozwalające na odgrywanie przez nie oddzielnej roli na gminnej scenie politycznej. Władze gmin są jednak skłonne w różnym stopniu dzielić się swoimi prerogatywami z jednostkami pomocniczymi. Jedne podzielają opinię, że decentralizacja władzy i kompetencji powinna zatrzymać się na szczeblu gminy, inne zaś uważają, iż powinna ona dotrzeć na niższe poziomy organizacji życia społecznego. Stąd też zakres i poziom odrębności jednostek pomocniczych w różnych gminach jest odmienny. Najwyższy jest on w odniesieniu do organów jednostki pomocniczej. Liczba, nazwa i sposób ich wyłaniania zostały bowiem uregulowane ustawowo. Artykuł 36 Ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż w sołectwie występuje zarówno organ uchwałodawczy, jak i wykonawczy. Pierwszym jest zebranie wiejskie, które tworzą wszyscy mieszkańcy sołectwa mający czynne prawo wyborcze w wyborach do rady gminy. Ustawa przyznaje zatem zebraniu prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego, nie rozstrzyga natomiast kwestii ich publikowania i obowiązywania, pozostawiając to regulacjom statutowym. W takim samym trybie rozstrzygane są sprawy częstotliwości zebrań wiejskich, zasad głosowania i organizacji wewnętrznej.

Jednoosobowym organem wykonawczym jest sołtys, wybierany przez zebranie wiejskie, a zatem wyłaniany w wyborach bezpośrednich. Ustawa przewiduje nadto wybór spośród członków zebrania rady sołectkiej, której zadaniem jest wspomaganie działalności sołtysa. To sformułowanie, oznaczające pomocniczą rolę rady, organu, który ze względu na wielkość i odrębną rolę w ustroju sołectwa ma możliwość częstszego zbierania się niż zebranie, można interpretować na wiele sposobów. Tym bardziej, iż jej członkiem z urzędu jest sołtys. Z pozoru konstrukcja ta przypomina instytucję kolegium burmistrza i ławników występującą w gminach belgijskich. Burmistrz jest samodzielnym organem gmin, zarazem zaś wchodzi w skład kolegium, które, oprócz niego tworzy 2–10 ławników. Kolegium zaś, wyłaniane przez radę, reprezentuje przede wszystkim interesy gminy. Co więcej, ma rozleglejsze kompetencje niż burmistrz. W polskim sołectwie podział zadań między sołtysa i radę nie jest tak czytelny.

¹⁷ Statut Miasta Siemianowice Śląskie z 9 października 2003.

¹⁸ Statut Miasta Zabrze z 7 lipca 2003.

Ogólnie, a czasem bardzo nieprecyzyjnie, są formułowane także kompetencje rady. Statuty wymieniają wśród nich między innymi: wspomaganie sołtysa w przygotowaniu zebrań wiejskich oraz projektów uchwał, zbieranie wniosków i innych wystąpień mieszkańców oraz organizacji w sprawach dotyczących sołectwa, wysuwanie wniosków w sprawie przeznaczenia środków finansowych będących w dyspozycji sołectwa, sporządzanie projektów wystąpień w sprawach wykraczających poza zadania i kompetencje sołectwa czy inicjowanie działań społecznych na rzecz sołectwa¹⁹.

W gminach wiejskich zatem autorzy ustawy zdecydowali o utrzymaniu, mających wieloletnie tradycje, instytucji demokracji bezpośredniej²⁰. Inaczej postąpiono w miastach. W art. 37 ustawy o samorządzie gminnym za organ uchwałodawczy dzielnicy bądź osiedla uznano jej radę. Ustawa przewiduje jednak, w przypadku osiedli, możliwość powierzenia funkcji organu uchwałodawczego ogólnemu zebraniu mieszkańców. Nie wymienia natomiast kryteriów, jakim osiedle w przypadku zastosowania takiego rozwiązania powinno odpowiadać. Można przypuszczać, że regulacja ta powinna odnosić się przede wszystkim do osiedli małych, o niedużej liczbie mieszkańców, idącej raczej w setki niż tysiące, zazwyczaj zasiedziały, mocno związanych z najbliższym środowiskiem społecznym, dobrze zintegrowanych.

Rady jako organy jednostki pomocniczej pochodzą z wyborów przeprowadzanych według tych samych zasad, co wybory rad gmin, i liczą tylu członków, ilu przewidują normy reprezentacji politycznej do gminnych organów uchwałodawczych.

A zatem w jednostkach pomocniczych liczących do 20 tys. mieszkańców wybiera się 15 radnych, w większych zaś, mających do 50 tys. mieszkańców – 21 deputowanych. Kwestię zasad i trybu przeprowadzania wyboru ustawa pozostawia do uregulowania radzie gminy. Organy stanowiące większość wspólnot lokalnych, uchwalając ordynacje wyborcze oraz statuty jednostek pomocniczych, korzystały z rozwiązań zawartych w ordynacji wyborczej obowiązującej w wyborach gminnych. Cenzusy wieku i osiadłości, a także pełne korzystanie z praw obywatelskich i publicznych są warunkami korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego.

Większe zróżnicowanie rozwiązań występuje w kwestii sposobów organizacji wyborów. W części miast, zwłaszcza dużych, przeprowadza się powszechne głosowanie z użyciem kart wyborczych w obecności terytorialnych komisji wyborczych. Najczęściej przyjmuje się w nich system wyborczy obowiązujący w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców, to jest system większości względnej. W miastach, w których występują większe

¹⁹ Statut sołectwa Jeleśnia z 30 maja 1996 r.

²⁰ Ich początki sięgają lat sześćdziesiątych XX w.

dzielnice, wybory przeprowadza się według ordynacji proporcjonalnej. Możliwe jest także zachowanie odmiennych systemów w wyborach do dzielnic różnej wielkości.

W niektórych miastach zdecydowano się na sformułowanie wymogów poparcia list wyborczych przez mieszkańców dzielnicy jako warunku ich zarejestrowania (np. 10 podpisów w Gliwicach, 20 podpisów w Katowicach). W części miast uzależniono też przeprowadzenie wyborów od zgłoszenia liczby kandydatów przekraczającej, nawet o 50% liczbę mandatów w okręgu wyborczym.

Innym sposobem wyboru rady dzielnicy, który można jednak stosować w mniejszych osiedlach i dzielnicach, jest dokonanie tego na zwołanym w tym celu zebraniu mieszkańców jednostki pomocniczej (taką procedurę wyborczą przewidziano m.in. w statutach Rybnika i Tychów). Warunkiem prawomocności obrad tego gremium jest uczestnictwo w nich ponad połowy uprawnionych do głosowania. Wymóg ten obowiązuje jednak tylko w odniesieniu do zebrania zwołanego w pierwszym terminie. Obradujące w drugim terminie, co może nastąpić bezpośrednio po zakończeniu pierwszego, jest władne dokonać wyboru rady nawet w sytuacji braku kworum. Uczestnicy zebrania mają prawo zgłaszania kandydatur, głosowanie zaś ma charakter jawny. Wyborów nie przeprowadza się, jeśli liczba kandydatów jest mniejsza lub równa liczbie miejsc w radzie.

Wyłonić członków organu uchwałodawczego dzielnicy można także w drodze jej podziału na mniejsze jednostki osadnicze (np. osiedla) i przeprowadzenia wyborów na zebraniach ich mieszkańców. Każde zebranie wybiera taką część rady, jaka odpowiada proporcji mieszkańców osiedla i dzielnicy (taki sposób wyłaniania członków rady uchwalono m.in. w Sosnowcu). Zaletą tej procedury wyboru członków rady dzielnicy jest udział w jej pracach reprezentantów wielu skupisk mieszkańców dzielnicy. Pojawiają się zatem warunki do artykulacji interesów wszystkich grup i zbiorowości mieszkańców jednostki pomocniczej. Lecz warunkiem zastosowania go jest możliwość, opartego na strukturach osadniczych, podziału dzielnicy na osiedla i kwartały. Działalność rad jednostek pomocniczych ma charakter kadencyjny i trwa cztery lata, licząc od dnia wyboru.

Nie zdecydowano się natomiast na przyjęcie rozwiązania pozwalającego z urzędu zasiadać w dzielnicowych organach uchwałodawczych rajcom miejskim. Z jednej strony zapewnia to odrębność składu rady gminy i dzielnicy, i zapobiega możliwym konfliktom ról członka obydwu gremiów, wynikającym choćby ze sprzeczności interesów mieszkańców dzielnicy i miasta. Z drugiej wszakże ogranicza liczbę kanałów procesu artykulacji interesów do uczestnictwa radnych dzielnicowych w obradach rady miejskiej. Jest to tym istotniejsze, iż w rozwiązaniach ustawowych nie przewi-

duje się obligatoryjnego uczestniczenia przewodniczącego zarządu jednostki pomocniczej w obradach rady gminy. Dopuszczając taką możliwość, daje się radzie gminy prawo statutowej regulacji udziału przedstawicieli jednostek pomocniczych w pracach rady i jej organów. Przewodniczący rady gminy jest zobowiązany jedynie do zawiadamiania przewodniczących jednostek pomocniczych o sesji rady gminy. Ustawa nie przewiduje także obowiązku zasięgania opinii organów sołectwa, dzielnicy czy osiedla w przypadku podejmowania uchwał ich dotyczących.

Organem wykonawczym jednostki pomocniczej w gminie miejskiej jest zarząd. Parlament wprowadzając do ustroju gminy 1-osobowy organ wykonawczy, nie zdecydował się zatem postąpić podobnie na niższym szczeblu samorządu w miastach. Gminy miejskie określając kształt organu wykonawczego jednostki pomocniczej, skorzystały z regulacji zawartych w nowelizacji Ustawy o samorządzie gminnym, dokonanej w 2001 roku. Przewidywały one między innymi oprócz zmniejszenia liczby lokalnych deputowanych także modyfikację składu zarządu. We wspólnotach o liczbie mieszkańców nie przekraczającej 20 tys. organ ten miał być 3-osobowy, w większych zaś liczyć miał 3–5 osób. Choć rozwiązania te nie weszły w życie, gdyż niebawem uchwalono ustawę o bezpośrednim wyborze wójtów, burmistrzów i prezydentów, można było z nich skorzystać w wyłanianiu zarządów dzielnic. Stąd często przyjmowany jest 3-osobowy ich skład. Pojawiają się jednak też organy wykonawcze jednostek pomocniczych liczące 3–5 osób. Niektóre statuty, jako że ustawa wymienia jedynie przewodniczącego zarządu, określają nadto funkcje członków tych organów. Dla przykładu, w Katowicach w skład zarządu wchodzi: przewodniczący, wiceprzewodniczący i sekretarz.

Daleko bardziej zróżnicowany jest poziom i zakres odrębności w sferze zadań jednostki pomocniczej. W części statutów wymienia się rozbudowany i szczegółowy ich katalog. Należą do nich przede wszystkim te, które wiążą się z życiem codziennym mieszkańców dzielnicy czy osiedla, infrastrukturą techniczną i instytucjonalną. Przykładowo w katowickich statutach określa się jako cel działania jednostek pomocniczych „tworzenie warunków dla pełnego uczestnictwa mieszkańców w rozpatrywaniu istotnych spraw związanych z bieżącymi problemami jednostki”. Radni stolicy Górnego Śląska zrezygnowali z wyodrębnienia zadań dzielnic i osiedli, poprzestając na określeniu kompetencji ich organów. Z kolei w uchwale w sprawie uchwalania statutów dzielnic Rybnika również ogólnie, choć nieco szerzej – określono zakres ich działania, wymieniając:

- zapewnienie udziału mieszkańców w rozpatrywaniu spraw związanych z miejscem zamieszkania,
- organizowanie wspólnych prac i samopomocy mieszkańców,

- współpracę z jednostkami organizacyjnymi miasta oraz innymi podmiotami.

Lapidarnie w kwestii zadań są także statuty gliwickich osiedli.

Znacznie obszerniejszy katalog zadań dzielnicy, oprócz których zostały określone także kompetencje jej organów, zawierają statuty jednostek pomocniczych w Tychach. Za zadanie nadrzędne dzielnic radni miejscy uznali, podobnie jak rajcy w innych miastach, tworzenie warunków do uczestnictwa mieszkańców w realizacji zadań miasta. Konkretyzując ów zapis, uznano za zadania dzielnic dbałość o:

- ład przestrzenny,
- porządek i bezpieczeństwo,
- lokalne drogi, chodniki i parkingi,
- lokalną infrastrukturę techniczną,
- mienie miasta znajdujące się na terenie dzielnic,
- stan środowiska naturalnego,
- zakres usług świadczonych na terenie dzielnic.

Do kompetencji rad dzielnic radni tyscy zaś zaliczyli:

- formułowanie pod adresem rady miasta i prezydenta postulatów oraz propozycji zmian prawa miejscowego określających potrzeby, dążenia i opinie mieszkańców,
- opiniowanie projektów przedsięwzięć dotyczących mieszkańców i terenu danej gminy,
- współorganizowanie i wspieranie inicjatyw mieszkańców, które zmierzają do poprawy warunków życia w dzielnicy,
- wyrażanie opinii o sposobie prowadzenia inwestycji i przedsięwzięć jednostek organizacyjnych miasta na terenie dzielnic,
- dysponowanie środkami finansowymi wyodrębnionymi na potrzeby dzielnicy w budżecie miasta zgodnie z zasadami określonymi w statucie miasta,
- współudział w tworzeniu budżetu miasta, w części dotyczącej dzielnicy, w trybie określonym odrębną uchwałą Rady Miasta,
- opiniowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dzielnicy,
- uczestniczenie we wszystkich pracach związanych z inwestycjami prowadzonymi przez miasto na terenie dzielnicy.

Są to zatem głównie funkcje artikulacyjne, mobilizacyjne, opiniodawcze i doradcze. W małym stopniu obejmują one kompetencje decyzyjne. Zadania te dzielnica realizuje przez: przedkładanie radzie miejskiej planów pracy, zgłoszenie wniosków i propozycji do budżetu miasta, ustalanie działania dzielnicy oraz przedkładanie sprawozdań z działalności jej organów.

Niezwykła wstrzemięźliwość w przekazywaniu zadań gminy jednostkom pomocniczym nie wynika bynajmniej z zapisów ustawowych. Artykuł 7 wymienia, co prawda, zadania własne gminy, lecz nie zostały one określone jako wyłączne zadania gminy (w przeciwieństwie do wymienionych w art. 18 wyłącznych właściwości rady gminy).

Zapewne u podstaw takiego stanu rzeczy leży, pośród innych przyczyn, przekonanie o większej efektywności realizacji zadań komunalnych przez gminę jako całość niż rozczłonkowania zasobów i częściowego urzeczywistniania zadań przez poszczególne sołectwa, dzielnice czy osiedla. Koncentracja środków w ręku jednego ośrodka decyzyjnego sprzyja racjonalizacji zaspokajania potrzeb społecznych.

Nie można również pominąć i tego, że w niektórych gminach nie ma się z kim dzielić zadaniami i kompetencjami, organy jednostek pomocniczych bowiem nie są przygotowane do sprawowania władzy bądź nie mają do tego stosownych możliwości. Nie bez znaczenia jest także niechęć gminnych radnych i wójtów do dzielenia się władzą. Podział zadań rodzi bowiem konieczność współpracy i osiągania kompromisu z organami dzielnic.

Widoczna w tych zapisach nieprzystawalność zadań dzielnic i form ich realizacji wynika z tego, iż ich władze nie dysponują odrębnymi zasobami administracyjnymi, finansowymi i organizacyjnymi pozwalającymi na ich wykonywanie. Mogą zatem mobilizować do działań mieszkańców jednostki pomocniczej bądź zabiegać o uruchomienie części zasobów gminnych do ich realizacji.

Jednostki pomocnicze nie mają atrybutów odrębności prawnej. Ustawa o samorządzie terytorialnym przyznała osobowość prawną jedynie gminom jako całościom. Sołectwa, dzielnice i osiedla realizują nałożone na nie statutowo zadania jako jednostki wyodrębnione organizacyjnie i terytorialnie. Jednakże prawną odpowiedzialność za ich urzeczywistnienie ponosi gmina. Z tego tytułu jej organy pełnią nadzór nad działalnością jednostek pomocniczych.

Ze względu na brak szczegółowych regulacji ustawowych w ustalaniu kryteriów, organów i sposobu nadzoru nad dzielnicami i sołectwami organy wspólnot lokalnych najczęściej odwołują się do rozwiązań przyjętych w zakresie nadzoru nad gminą. Przyjęcie wymogu legalności jako kryterium nadzoru jest zapewne decydującym czynnikiem powierzenia obowiązków nadzorczych radzie gminy oraz jej organowi wewnętrznemu, który wykonuje funkcję kontrolną wobec władzy wykonawczej i jednostek organizacyjnych, czyli komisji rewizyjnej. Kontrola nad wydatkami jednostek pomocniczych powierzona jest z kolei skarbnikom gmin, odpowiedzialnym za ich budżet. W statutach określone są także podobne, co w ustawie o samorządzie gminnym, środki nadzoru i sankcje, łącznie z możliwością

rozwiązania przez gminny organ stanowiący i kontrolny rad jednostek pomocniczych w przypadku rażącego naruszenia przepisów prawa, ale także zaprzestania przez nie działalności.

Nie posiadając osobowości prawnej, organy sołectw i osiedli nie dysponują także odrębnym budżetem. Rada gminy może wyodrębnić w swoim budżecie środki finansowe przeznaczone na ich działalność. Wielkość owych środków jest określona na podstawie planów rzeczowo-zadaniowych wydatków konstruowanych przez organy uchwałodawcze jednostek pomocniczych. Część gmin formułuje w statutach jednostek cele, na jakie mogą zostać przeznaczone środki budżetowe. Najczęściej są to koszty działalności organów sołectw, osiedli czy też dzielnic oraz wydatki związane z organizacją imprez kulturalnych czy sportowych bądź uroczystości środowiskowych na terenie jednostki.

Artykuł 165 Konstytucji RP stanowi, że samorząd ma osobowość prawną oraz prawo własności i inne prawa majątkowe²¹. W nauce prawa administracyjnego podkreśla się, że uzasadnieniem powołania samorządu lokalnego na kilku szczeblach jest możliwość i celowość wyodrębnienia na tych poziomach interesu lokalnego (zwłaszcza kwestii majątkowych). Realizacja określonego interesu publicznego powinna być zabezpieczona odrębnie ukształtowanym majątkiem publicznym.

Ustawy jako wyznacznik mienia samorządowego podają podmioty, do których to mienie należy. Z art. 43 ustawy z 8 marca 1990 roku wynika, że podmiotem mienia jest przede wszystkim gmina, która ma osobowość prawną. Ustawa nie definiuje jednak pojęcia gminnych osób prawnych, a zatem można przyjąć, że będą to te jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, którym przepisy w sposób wyraźny przyznają osobowość prawną. Mogą tu wchodzić w rachubę stowarzyszenia gminne, które zgodnie z postanowieniem art. 17 prawa o stowarzyszeniach, mają osobowość prawną po uprawomocnieniu się postanowienia o ich zarejestrowaniu. W odniesieniu do przedsiębiorstw gminnych, należy zaznaczyć, że były to dawne przedsiębiorstwa państwowe, które w wyniku komunalizacji stały się przedsiębiorstwami samorządu terytorialnego. Warto zwrócić uwagę, przedstawiając kwestię korzystania przez jednostki pomocnicze ze składników mienia gminnego, na wprowadzone przez ustawodawcę rozróżnienie na mienie komunalne i gminne. To pierwsze jest definiowane jako „własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw”²². Jednostki pomocnicze, nie będąc osobami prawnymi, mają możliwość zarządzania mieniem i korzystania z niego oraz rozporządzania dochodami

²¹ Z. Leoński: *Samorząd terytorialny w RP...*, rozdz. 4.

²² Art. 43 ustawy o samorządzie gminnym.

z owego źródła w zakresie określonym w statucie²³. Powinien być w nim także ujęty zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia. Mieniem gminnym są natomiast wszystkie nabyte przez mieszkańców wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe, istniejące w momencie wejścia ustawy w życie. Ustawodawca uznał je za nienaruszalne. Społeczność wiejska ma zaś prawo dysponować owym mieniem w sposób swobodny, przestrzegając jedynie ustawowych przepisów dotyczących mienia komunalnego²⁴. Mienie gminne tworzą najczęściej pastwiska, lasy, jeziora, stawy, a także budynki (np. obiekty sakralne).

Rada gminy nie może uszczuplić wcześniejszych praw sołectw i dzielnic do korzystania z komunalnego mienia bez zgody ich organów uchwałodawczych. Statut powinien określać zakres, w jakim jednostka pomocnicza zarządza mieniem komunalnym i korzysta z niego oraz rozporządza dochodami z tego źródła. Ustala on również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w odniesieniu do przysługującego jej mienia. Jak widać, organy tych jednostek uzyskały z mocy prawa pewną sferę samodzielnego działania.

Rada gminy ustala zasady przekazywania składników mienia jednostkom pomocniczym. W tych ramach dyspozycja poszczególnymi składnikami należy do zarządu. Rada gminy określa też zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez organy wspomnianych jednostek względem tego mienia. Statut wiąże zarząd, stanowi więc podstawowe źródło prawa wewnętrznego w celu ustalenia zakresu jego kompetencji co do dysponowania mieniem (majątkiem) gminy. To, co ustawa nazywa korzystaniem z mienia komunalnego oraz rozporządzaniem dochodami, jakie ono przynosi, nie jest czynnością rozporządzającą, lecz przeniesieniem na sołectwa i dzielnice zarządu składnikami tego mienia. Tak więc organy wspomnianych jednostek zarządzają przydzielonymi im składnikami majątku gminy. Należy zatem zgodzić się z poglądem NSA, którego zdaniem działalność jednostek pomocniczych prowadzona jest w ramach zdolności prawnej gminy, a ich organy nie są umocowane i nie mogą być również upoważnione w statucie do zawierania w imieniu tych jednostek umów i zaciągania zobowiązań.

Od przedstawionej zasady istnieją wyjątki. Sąd Najwyższy w odniesieniu do jednostek państwowych pozbawionych osobowości prawnej, a sądy powszechne w odniesieniu do takich samych jednostek gminnych przyjęły mianowicie, że w zakresie spraw gospodarczych są one samodzielnymi

²³ Z. Niewiadomski, W. Grzelak: *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*. Warszawa 1990.

²⁴ Z. Leoński: *Samorząd terytorialny...*, s. 55.

podmiotami, wobec czego przysługuje im zdolność sądowa. Nie mają natomiast takiej zdolności w zakresie spraw zwykłych²⁵.

Inny wyjątek przewiduje Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami. Dopuszcza ona bowiem możliwość oddania za zgodą nadzorującego (zazwyczaj wójta) zarządzanej nieruchomości w najem, dzierżawę lub jej użyczenie w drodze umowy. Należy jednak założyć, że organy sołectwa lub dzielnic stają się w tym przypadku przedstawicielami gminy, zgoda zaś wójta oznacza udzielenie pełnomocnictwa szczególnego do zawarcia takiej umowy, tyle tylko, że do zastosowania tej konstrukcji nie jest potrzebny odrębny przepis. Jeżeli w zgodzie wójta upatrywać pełnomocnictwo, to wymaga ono złożenia oświadczenia woli w sposób określony w art. 46 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym.

Cytowana ustawa uściśla również pojęcie korzystania z nieruchomości. Winno się ono odbywać zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki. W tym zakresie jednostki pomocnicze gminy mogą, na podstawie przepisów szczególnych, dokonać zmian dotychczasowej zabudowy oraz wznosić nowe budowle. Jednakże zasady prawidłowej gospodarki muszą uwzględniać społeczno-gospodarcze przeznaczenie mienia komunalnego, co przesądza również o celowości ewentualnych inwestycji. Grunty oddawane są w zarząd bezpłatnie. Skoro bowiem wszystko odbywa się w ramach tego samego budżetu, to w istocie dochodzi tylko do przesunięcia pewnych wartości w ramach majątku gminy.

Rada gminy może uszczuplić prawo jednostek pomocniczych w zakresie zarządu mieniem komunalnym, gdyż własność i inne prawa majątkowe przeszły na gminy. Jeżeli więc treść i zakres zarządu nie uległy wskutek tego zabiegowi zmianie, to nie są one tożsame z treścią i zakresem zarządu sprawowanego przez sołectwo przed komunalizacją mienia państwowego, przedtem bowiem był to zarząd mieniem państwowym, teraz zaś jest to zarząd mieniem gminy. Zebranie wiejskie zatem nie jest na przykład właściwe do ustalenia ceny gruntu przeznaczonego przez gminę do sprzedaży, mimo że grunt położony jest na obszarze danej wsi.

Uchwała rady gminy o sprzedaży w drodze przetargu nieruchomości gminnej, podjęta bez zgody organu użytkującej je jednostki pomocniczej narusza artykuł 48 ust. 2 Ustawy o samorządzie gminnym.

Jednostki pomocnicze nie rozporządzają odrębnymi kadrami urzędniczymi. Ustawa o samorządzie terytorialnym nie zawiera regulacji dotyczących możliwości wyodrębnienia urzędu dzielnicy, osiedla bądź sołectwa.

²⁵ W tym kontekście wątpliwości może budzić uchwała Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 1996 r., w myśl której zakład budżetowy gminy i gospodarstwo pomocnicze nie mają zdolności sądowej w postępowaniu przed sądem gospodarczym. Wydaje się, że pogląd ten dotyczy innych niż jednostki pomocnicze, jednostek organizacyjnych gminy, jednakże Sąd Najwyższy nie nawiązał do tego rozróżnienia.

Struktury administracji samorządowej w gminie, obejmujące urząd gminy, jednostki organizacyjne oraz pracowników administracji przedsiębiorstw i zakładów komunalnych realizują zadania gminy. Taki bowiem ciąży na nich ustawowy obowiązek.

Władze gminy w zapisach statutowych wśród zasobów i instrumentów realizacji zadań przez jednostki pomocnicze nie przewidują tworzenia jednostek ani etatów administracyjnych. Zadania i przedsięwzięcia wymagające działań urzędników są realizowane przez pracowników ratusza. Większość zadań sołectwa, osiedla bądź dzielnicy jest wypełniana jednak w drodze mobilizowania zasobów społecznych oraz inicjowania zbiorowych działań mieszkańców, grup interesu, organizacji społecznych, kulturalnych, gospodarczych, religijnych, grup sąsiedzkich itp.

Tworzenie i funkcjonowanie jednostek pomocniczych gminy organy państwa pozostawiły w dużej mierze władzom komunalnym. Zapisy ustawowe przewidują możliwość ich powołania, określają także nazwy, jakie, w zależności od charakteru gminy i układu osadniczego, im przysługują. Ustawa o samorządzie terytorialnym określa również ograny owych jednostek oraz zapewnia możliwość użytkowania składników mienia komunalnego. Pozostałe kwestie, zwłaszcza zaś zadania sołectw, osiedli i dzielnic, szczegółowy tryb i mechanizmy powoływania oraz kompetencje ich organów, organizację wewnętrzną rad, sposób podejmowania uchwał i ich realizacji, zakres, sposoby i procedury finansowania działalności jednostek pomocniczych i ich organów pozostawiono do rozstrzygnięcia organom gmin. Powołanie oraz zakres i formy odrębności jednostek pomocniczych tylko częściowo uzależnione są zatem od regulacji ustawowych. Ich istnienie i działalność zależą, po pierwsze, od kształtu, poziomu integracji i zasobów społeczności sołeckich, dzielnicowych i osiedlowych, a w szczególności zasięgu i poziomu aktywności społecznej i politycznej. Po wtóre, od zdolności do zaspokajania potrzeb. Gmina, a w jeszcze większym stopniu miasto, to zbyt wielka całość społeczna i scena polityczna, aby zapewnić realizację takich potrzeb, jak potrzeba więzi, bezpieczeństwa, kontaktów osobistych, uczestnictwa w działaniach społecznych i politycznych. Są w stanie wypełnić je jedynie mniejsze, bardziej homogeniczne zbiorowości społeczne. Organy dzielnic i osiedli mają także możliwość skuteczniejszej realizacji wielu zadań przypisanych gminom, dotyczących porządku i ładu przestrzennego, infrastruktury społecznej, opieki społecznej itp. Po trzecie zaś, znaczenie społeczne i samodzielność jednostek pomocniczych zależą od woli politycznej gminnych radnych, którzy, jak pokazują przedstawione przykłady, podejmują decyzje w różnym stopniu uwzględniające możliwość dekoncentracji i decentralizacji zadań społeczności komunalnych. Odrębność jednostek pomocniczych wyznacza zaś nową przestrzeń uczestnictwa społecznego.