

Pozycja ustrojowa jednostek pomocniczych gmin i ocena ich funkcjonowania

Krzysztof Janc 

Uniwersytet Wrocławski

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Bartłomiej Kołsut 

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Paweł Wiśniewski 

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Maciej J. Nowak 

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Sławomir Czerwiński

Uniwersytet Wrocławski

WPROWADZENIE

Jednostki pomocnicze gmin (JPG), **jako fakultatywne elementy struktury terytorialno-organizacyjnej samorządu gminnego**, zostały wprowadzone ustawą o samorządzie terytorialnym (przemianowaną na ustawę o samorządzie gminnym) z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 609). Ich ustanowienie służyło usprawnieniu wykonywania zadań gminy, zwiększeniu partycypacji mieszkańców w sprawach lokalnych, a w konsekwencji odpowiedzialności za obszar funkcjonowania danej społeczności lokalnej. JPG mogą przyjmować formę sołectw, dzielnic, osiedli, jak również inne – w zależności od typu gminy i jej uwarunkowań społeczno-przestrzennych. Ponad trzy dekady istnienia JPG pozwalają na ocenę ich ewolucji i funkcjonowania w ramach polskiego systemu samorządu terytorialnego. Okres ten wobec dynamiki procesów społeczno-gospodarczych, w tym w wymiarze przestrzennym, ujawnił potrzebę dyskusji nad dalszym sposobem funkcjonowania JPG.

Uwzględniając powyższe, celem niniejszego opracowania jest **ocena stanu oraz funkcjonowania jednostek pomocniczych gmin**. Cel jest realizowany poprzez przedstawienie najważniejszych charakterystyk obecnej sytuacji JPG (stan na 2025 rok), odwołanie się do dwóch studiów przypadku i finalnie nakreślenie wyzwań. W założeniu opracowanie ma stanowić podstawę do dalszej dyskusji nad ewentualnymi zmianami w funkcjonowaniu JPG, w tym zapisów w ustawie o samorządzie gminnym.

CHARAKTERYSTYKA JEDNOSTEK POMOCNICZYCH W SYSTEMIE SAMORZĄDU GMINNEGO

Kluczowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie jednostek pomocniczych gmin jest *ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, która w artykule 5 wyznacza podstawę prawną dla tworzenia jednostek pomocniczych, określając że „(...) gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto”. Ustawodawca przewidział **elastyczny system, w którym jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy**.

Szczegółowe zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określają statuty gmin.

JPG są **sublokalnymi strukturami administracyjnymi obejmującymi mieszkańców części gminy**. Jednostka pomocnicza gminy to wspólnota osób oraz obszar, na którym ta wspólnota zamieszkuje. JPG, podobnie jak gmina, stanowią zatem swoiste zrzeszenie mieszkańców, którzy zamieszkują terytorium tej jednostki i mają zdolność do podejmowania decyzji poprzez ukonstytuowane organy. Jednostki pomocnicze gmin nie posiadają osobowości prawnej, ale mimo ograniczonego zakresu samodzielności, pełnią ważną rolę w systemie samorządu lokalnego. Ich kompetencje wynikają ze statutu nadanego przez radę gminy. JPG mogą wykonywać zadania przekazane im przez organy gminy w formie zleconej. W polskim systemie prawnym funkcjonuje zróżnicowana struktura organów jednostek pomocniczych, w zależności od ich typu. Na przykład w sołectwach działają: (1) zebranie wiejskie jako organ uchwałodawczy – składa się z ogółu mieszkańców sołectwa posiadających czynne prawo wyborcze; (2) sołtys jako przewodniczący organu wykonawczego – wybierany w głosowaniu tajnym, bezpośrednim przez mieszkańców; (3) rada sołecka jako organ wspomagający działalność sołtysa, składająca się zazwyczaj z 4-6 członków. Z kolei w osiedlach i dzielnicach funkcjonują na ogół: (1) rada osiedla/dzielnicy jako organ uchwałodawczy – wybierana przez mieszkańców, a liczba członków określona jest w statucie; (2) zarząd osiedla/dzielnicy jako organ wykonawczy – wybierany przez radę, zazwyczaj 3-5 osobowy z przewodniczącym na czele.

Organy uchwałodawcze JPG podejmują uchwały jawnie, zwykłą większością głosów przy wymaganym kworum, natomiast organy wykonawcze realizują zadania w trybie bieżącym, podejmując decyzje operacyjne w ramach przyznanych kompetencji. Kadencja organów trwa zazwyczaj 4–5 lat i często jest powiązana z kadencją rady gminy, a wybory przeprowadzane są w trybie demokratycznym i jawnym. Do kompetencji organów uchwałodawczych JPG należy uchwalanie planów finansowych, wybór i odwołanie organów wykonawczych, opiniowanie projektów uchwał rady gminy dotyczących obszaru jednostki oraz podejmowanie uchwał w sprawach lokalnych. Organy wykonawcze JPG reprezentują mieszkańców wobec organów gminy i innych podmiotów, realizują uchwały organu uchwałodawczego, gospodarują środkami finansowymi i mieniem oraz wykonują zadania zlecone przez organy gminy.

Należy stwierdzić, że w praktyce JPG najczęściej angażowane są do następujących działań:

- wnioskowanie do organów i jednostek organizacyjnych gminy w sprawach istotnych dla mieszkańców,
- opiniowanie projektów uchwał i inwestycji dotyczących ich obszaru,
- organizowanie lub współorganizowanie wydarzeń lokalnych i inicjatyw społecznych,
- gospodarowanie środkami budżetowymi w ramach funduszu jednostki,
- angażowanie się w konsultacje dotyczące planów zagospodarowania przestrzennego, strategii rozwoju czy lokalnych regulacji,
- dbanie o infrastrukturę lokalną i przestrzeń publiczną,
- pełnienie funkcji integracyjno-komunikacyjnych pomiędzy mieszkańcami a organami gminy,
- inicjowanie projektów inwestycyjnych i społecznych.

Jednostki pomocnicze gmin odgrywają więc istotną rolę w organizacji życia lokalnych wspólnot. Ich działalność przyczynia się nie tylko do decentralizacji władzy samorządowej, ale także do budowania kapitału

społecznego oraz wspierania aktywności obywatelskiej. JPG w praktyce pełni funkcję platformy dialogu pomiędzy mieszkańcami a władzami gminy. Obecnie wobec procesów przekształcających podstawy funkcjonowania społeczności lokalnych, takich jak: zmiany demograficzne, transformacja cyfrowa i technologiczna, intensyfikacja procesów migracyjnych, zmiany klimatyczne i adaptacja do nich, czy zanik tradycyjnych więzi sąsiedzkich, wzrasta konieczność tworzenia rozwiązań i struktur, które są odporne i umożliwiają łatwą adaptację do tych zmian. Jednocześnie mamy do czynienia ze wzrostem świadomości społecznej w zakresie samorządności oraz znajomości prawa i regulacji administracyjnych. Powoduje to, że mieszkańcy (członkowie społeczności lokalnych) mogą być bardziej zainteresowani angażowaniem się w sprawy lokalne, mają również większe podstawy merytoryczne do starania się o oddziaływanie na procesy wpływające na funkcjonowanie otaczającej ich przestrzeni. Istnieje jednak zagrożenie, że działania te będą odbywać się z niedostatecznym wykorzystaniem możliwości działania JPG lub wręcz z ich pominięciem.

W ostatnich latach obserwuje się wzrost zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne, zarówno poprzez działania indywidualne, jak i aktywność grup społecznych oraz organizacji pozarządowych. Mieszkańcy coraz częściej podejmują bezpośredni dialog z samorządem gminnym, korzystając z narzędzi takich jak wnioski (w tym o udostępnienie informacji publicznej), petycje, protesty, wiece czy spotkania z władzami gminy, a także poprzez dyskusje nad raportami o stanie gminy. Sprawne wykorzystywanie mediów społecznościowych pozwala im skutecznie nagłaśniać poruszane kwestie. Warto podkreślić, że aktywność ta nie ogranicza się jedynie do protestowania przeciwko decyzjom władz czy wnioskowania o realizację potrzeb społeczności lokalnej. Obejmuje także inicjowanie i współtworzenie działań społecznych oraz inwestycyjnych i finansowanych zarówno ze środków gminnych (np. budżety obywatelskie), jak i zewnętrznych (środki UE, Urzędu Marszałkowskiego, sektora prywatnego itp.). Z jednej strony rosnąca aktywność obywatelska jest pozytywnym zjawiskiem, jednak z drugiej strony stanowi wyzwanie dla funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy.

ROLA JEDNOSTEK POMOCNICZYCH GMIN W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM

Jak zauważono wcześniej, **JPG odgrywają znaczącą rolę w tych zakresach funkcjonowania społeczności lokalnych, które związane są z zagospodarowaniem przestrzeni** oraz wspierania władz gminy w planowaniu przestrzennym. Stąd też należy zwrócić uwagę na szerszy kontekst tych procesów, z odwołaniem się do celów planowania przestrzennego, jak również jego społecznego wymiaru.

Odwołując się do szerszego kontekstu, należy zauważyć, że dyskusja na temat kluczowych celów planowania przestrzennego powinna przebiegać wielowymiarowo. Z perspektywy funkcjonowania organów administracji publicznej kluczowe wydają się bieżące problemy dotyczące stosowania konkretnych prawnych narzędzi planowania przestrzennego. Niemniej ważne wydaje się również podejmowanie prób uwzględniania szerszych problemów oraz odpowiedzi na bardziej złożone (czasem opisywane w dyskusjach teoretycznych) wyzwania. Do wyzwań takich należy niewątpliwie uwzględnianie interesu publicznego w planowaniu. Przekłada się to na zróżnicowane sfery – jest też bardzo dobrze zilustrowane przez dyskutowaną międzynarodowo koncepcję „*right to the city*”. Zgodnie z nią, władze publiczne różnych szczebli powinny w taki sposób dbać o przestrzeń (nie tylko miejską), aby zapewnić do niej swobodny dostęp zróżnicowanym grupom interesariuszy. Inaczej to ujmując: w polityce przestrzennej nie można uwzględniać tylko i wyłącznie potrzeb i oczekiwań określonych, wybranych rodzajów interesariuszy (zwłaszcza tych najsilniejszych, dążących np. do realizacji dużych komercyjnych inwestycji). Trzeba bowiem wyważać, godzić zróżnicowane interesy i potrzeby. W miarę możliwości nie można przy tej okazji

pomijać perspektyw żadnej z grup interesariuszy, co stanowi trudne zadanie. Udzielanie odpowiedzi musi być wieloaspektowe i obejmować zarówno jakość rozwiązań prawnych (np. treści poszczególnych rodzajów planów przestrzennych i strategii), ale także rozwijanie partycypacji społecznej.

Właśnie w przedmiotowym kontekście należy uwzględnić rolę jednostek pomocniczych gmin. Zgodnie z rozwiązaniami właściwymi polskiemu systemowi planowania przestrzennego, gmina jest podstawowym podmiotem gospodarki przestrzennej, posiadającym władztwo planistyczne. Władze gminy odpowiadają w przeważającym zakresie za określanie kierunków kształtowania przestrzeni i stosowanie narzędzi planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym – w szczególności planów przestrzennych. Rola władz gmin jest w tym kontekście niezwykle ważna. Niemniej warto poszukiwać wszelkich rozwiązań, które gwarantują możliwie najszersze włączanie poszczególnych interesariuszy do współdecydowania o przestrzeni. Właśnie w tym aspekcie istotna może być (jest) rola JPG. W tym kontekście można odwołać się do rozwiązań z brazylijskiego systemu planowania przestrzennego (uwzględniającego w szerokim stopniu koncepcję „*right to the city*”), w którym jednostki pomocnicze wiążąco weryfikują treść nowych planów przestrzennych. Stanowi to formę zabezpieczenia zachowania szerszego wpływu społeczności lokalnych na rozstrzygnięcia przestrzenne. Kierunkowo obejmuje ochronę przed zawłaszczaniem przestrzeni wspólnych na cele związane z inwestycjami komercyjnymi.

Mając na uwadze powyższe, można rozważyć także rozwiązania dla polskiego systemu planowania przestrzennego. Ewentualne wzmocnienie roli jednostek pomocniczych gminy, mogłoby przekładać się również na sferę związaną z planowaniem przestrzennym. Jednostki pomocnicze gminy mogłyby również w polskim systemie wywierać szerszy wpływ na treść niektórych rozwiązań przestrzennych. Aby jednak ograniczyć ryzyko generowania potencjalnych konfliktów przestrzennych lub też presji inwestycyjnej, można niniejszy postulat powiązać przede wszystkim z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, przewidującymi nową zabudowę mieszkaniową, usługową oraz komercyjną. Wymóg tego rodzaju zgód mógłby zostać wprowadzony do przepisów proceduralnych związanych ze sporządzaniem i uchwalaniem planów miejscowych. Kierunkowo należy uznać, że wymóg akceptacji przez właściwe miejscowo jednostki pomocnicze gmin projektów takich planów mógłby stanowić wzmocnienie wymiaru społecznego w planowaniu przestrzennym. Jednocześnie należy podkreślić, że niniejszy postulat powinien być osadzony w szerszej reformie dotyczącej roli jednostek pomocniczych gmin oraz możliwego zakresu ich działania.

PROBLEMY FUNKCJONOWANIA JEDNOSTEK POMOCNICZYCH GMIN W ŚWIEŁLE BADAŃ

Funkcjonowanie jednostek pomocniczych odgrywa istotną rolę w aktywizacji lokalnych liderów, wzmacnianiu wspólnotowości i ułatwianiu przepływu informacji między mieszkańcami a organami jednostek samorządu gminnego. Ich działalność wiąże się jednak zarówno z istotnymi wartościami i funkcjami społecznymi, jak i z licznymi wyzwaniem wynikającymi z uwarunkowań prawnych, finansowych oraz organizacyjnych. Analiza literatury przedmiotu oraz badań własnych¹ pozwalają wskazać kluczowe obszary tej problematyki, które zostaną omówione w dwóch głównych częściach. Pierwsza dotyczy funkcji społecznych jednostek pomocniczych, obejmując m.in. ich rolę w procesach decentralizacji władzy, animowaniu życia społecznego, kształtowaniu lokalnych liderów oraz budowaniu przestrzeni dialogu. Druga część

¹ Zastosowano metodę indywidualnych wywiadów pogłębionych z członkami rad jednostek pomocniczych w gminach lub miastach różnej wielkości (n = 10). W niniejszym opracowaniu zacytowano wypowiedzi pochodzące z tych wywiadów.

koncentruje się na wyzwaniach organizacyjnych systemu JPG, takich jak ograniczona legitymacja decyzyjna, problemy delimitacji granic, niedostateczne finansowanie czy ograniczenia wynikające z ordynacji wyborczej.

Jedną z ważniejszych funkcji jednostek pomocniczych jest przyczynianie się do **decentralizacji władzy oraz procesu podejmowania decyzji**. Jednostki pomocnicze stanowią ważne ogniwo pośrednie pomiędzy organami samorządu gminnego a mieszkańcami, co pozwala na lepsze dostosowanie decyzji do rzeczywistych potrzeb społeczności lokalnych (Swianiewicz, 2014). Dzięki temu tworzą one równowagę pomiędzy efektywnością administracyjną większych jednostek samorządowych a bliskością władzy do obywateli. Bliskość tych jednostek do mieszkańców sprawia, że skuteczniej realizują one zasadę „koszula bliższa ciału”, co sprzyja sprawnemu reagowaniu na lokalne potrzeby i problemy. W tym kontekście jednostki pomocnicze stają się kluczowym elementem wspierającym zarządzanie miastem lub gminą, umożliwiając przekazywanie informacji „od dołu” i skuteczniejsze reagowanie na lokalne potrzeby (Lown-des, Sullivan, 2008). Innymi słowy, włączenie JPG w proces podejmowania decyzji zwiększa ich legitymację, rozumianą jako prawomocność decyzji podejmowanych przez władze (Matczak, 2010).

Jednostki pomocnicze odgrywają również ważną rolę w **animowaniu życia społecznego i kulturalnego**, inicjując wydarzenia integrujące mieszkańców oraz wspierając aktywność społeczną (Lackowska, 2014). W praktyce jednostki pomocnicze pełnią funkcję mechanizmu integrującego społeczności, wzmacniając poczucie wspólnej tożsamości oraz budując więzi międzyludzkie. Działając na poziomie sublokalnym, sprzyjają budowaniu wspólnot sąsiedzkich i wzmacniają poczucie odpowiedzialności za otoczenie. Lackowska (2014) twierdzi, że przedstawiciele jednostek pomocniczych realizują funkcję animatora życia społecznego w dwóch formach: 1) organizatora – organizowanie festynów, spotkań, wycieczek, zawodów sportowych; 2) katalizatora – pomaganie w realizacji pomysłów zgłaszanych przez lokalne organizacje społeczne czy grupy mieszkańców.

Jednostki pomocnicze stanowią również swoisty **inkubator lokalnych liderów społecznych i samorządowych** (Burns i in., 1994; Lackowska, 2014; Buček, Frassová, 2023). Dla wielu aktywistów i przyszłych samorządowców praca w radzie jednostki pomocniczej stanowi pierwszy krok w ich publicznej karierze. Pełniąc funkcję: „szkoły demokracji lokalnej”, „inkubatora, czyli szczebla w karierze wstępującej” lub „respi-ratora, czyli szczebla w karierze zstępującej” (Lackowska, 2014, 74-75), JPG kształtują umiejętności przywódcze, komunikacyjne oraz pozwalają zdobyć praktyczne doświadczenie w działalności publicznej. W praktyce oznacza to nabywanie umiejętności negocjacyjnych, planowania strategicznego oraz zarządzania projektami społecznymi, co często owocuje dalszym zaangażowaniem tych osób w politykę lokalną lub regionalną.

Kolejną ważną funkcją JPG jest **kreowanie przestrzeni do dialogu i współpracy ponad podziałami ideowo-politycznymi**. Rady jednostek pomocniczych łączą osoby reprezentujące różne poglądy, czasami także różne partie polityczne (Swianiewicz, Olszowiec, 2013), co sprzyja kompromisom i integracji społecznej. Taka różnorodność pozwala na bardziej wszechstronne podejście do rozwiązywania lokalnych problemów, a zarazem sprzyja budowaniu postaw obywatelskich opartych na współpracy i szacunku dla odmiennych opinii. Zdolność tych jednostek do łączenia ludzi z różnych środowisk politycznych i społecznych czyni je ważnym elementem przeciwdziałania radykalizacji postaw i promowania dialogu obywatelskiego. Warto także zauważyć, że badania wskazują na sytuacje, w których aktywność partii politycznych i praktyki polityki samorządowej mogą osłabiać funkcjonowanie jednostek pomocniczych – np. ograniczając współpracę radnych z tymi jednostkami do okresów przedwyborczych lub przypisując sukcesy działań wyłącznie partiom (Piechota, 2013).

Choć jednostki pomocnicze pełnią wiele istotnych funkcji społecznych, ich działalność wiąże się także z wyzwaniami organizacyjnymi, które ograniczają możliwości skutecznego działania. Jednym z najczęściej wskazywanych wyzwań jest **niewielka legitymacja do podejmowania decyzji w imieniu społeczności**. Dotyczy to zwłaszcza JPG funkcjonujących na obszarach dużych miast, szczególnie w centralnie położonych dzielnicach oraz tam, gdzie ważną rolę odgrywa inna forma zarządzania przestrzenią wspólną (np. spółdzielnie mieszkaniowe) (por. Matczak, 2010; Hlepas i in., 2018b; Bogacka i in., 2024). Jednostki pomocnicze dotknięte tymi problemami często nie są postrzegane przez mieszkańców jako autentyczne organy reprezentacji lokalnej, co ogranicza ich zdolność do podejmowania decyzji i realizacji zadań publicznych. Brak sprawczości tych struktur skutkuje z kolei niską frekwencją w wyborach do rad JPG.

Szerszym zagadnieniem związanym z legitymacją społeczną JPG są **problemy delimitacji ich granic oraz nakładania się różnych jurysdykcji**. Granice jednostek pomocniczych, takich jak osiedla czy dzielnice, niekiedy nie odpowiadają rzeczywistym podziałom przestrzennym i funkcjonalnym (co odróżnia je od sołectw, w znacznej części pokrywających się z granicami miejscowości). W wielu przypadkach przebieg granic jest trudny do zidentyfikowania zarówno dla mieszkańców, jak i samych przedstawicieli administracji lokalnej. W efekcie może dochodzić do sytuacji, w której mieszkańcy mają trudności z określeniem, do której jednostki przynależą, co z kolei prowadzi do dezorientacji w zakresie ich praw i możliwości uczestnictwa w lokalnym życiu społecznym. Ponadto, warto dodać, że w Polsce istnieje bardzo dużo jednostek urbanistycznych (szczególnie osiedli wielorodzinnych zbudowanych w okresie PRL), które są od lat zarządzane przez spółdzielnie mieszkaniowe. W związku z tym, że często granice osiedli spółdzielczych nie pokrywają się z granicami jednostek pomocniczych, mieszkańcy nie są w stanie odzielić spraw obu organów (Matczak, 2010).

Jednostki pomocnicze w gminach borykają się także z poważnym wyzwaniem związanym z **ograniczonymi środkami finansowymi**, co znacząco wpływa na ich zdolność do realizacji lokalnych działań. Problem ten wpisuje się w koncepcję „błędne rondo marginalizacji” opisaną na gruncie polskim przez zespół pod kierunkiem prof. Swianiewicza (Swianiewicz i in., 2013; Swianiewicz, 2014), w świetle której brak odpowiednich funduszy prowadzi do osłabienia efektywności jednostek pomocniczych, co z kolei pogłębia ich postrzeganą marginalizację i ogranicza zaangażowanie mieszkańców. Taka sytuacja rodzi poczucie frustracji i bezsilności, ponieważ jednostki pomocnicze funkcjonują w warunkach finansowej stagnacji. Dodatkowo, ich budżety są często niewspółmierne do skali potrzeb (Buček i in., 2023), co sprawia, że mają bardzo ograniczone możliwości realizacji większych inwestycji, takich jak budowa ulic czy infrastruktury społecznej. W efekcie ich rola sprowadza się często do symbolicznego funkcjonowania bez realnego wpływu na lokalne sprawy, co może prowadzić do dalszego spadku zaangażowania mieszkańców i poczucia, że jednostki te są instytucjami bez znaczenia.

Kolejnym wyzwaniem stojącym przed jednostkami pomocniczymi jest **ordynacja wyborcza oparta często na systemach blokowych**. Tego rodzaju rozwiązanie sprzyja dominacji jednej grupy politycznej lub środowiska, co prowadzi do tzw. „efektu większościowego”. W rezultacie niezależni liderzy społeczni są zniechęceni do angażowania się w działalność jednostek pomocniczych, a niższa reprezentatywność dodatkowo osłabia frekwencję wyborczą. Problemy tego typu prowadzić mogą do powstawania struktur o zawężonej reprezentacji, co utrudnia realizację wspólnotowych interesów.

STUDIUM PRZYPADKU – NAKŁO NAD NOTECIĄ

Gmina miejsko-wiejska Nakło nad Notecią zajmuje obszar o powierzchni 187 km² i położona jest w zachodniej części województwa kujawsko-pomorskiego, w powiecie nakielskim. Swoim zasięgiem obejmuje mezoregiony: Pojezierze Południowokrajewskie, Dolina Środkowej Noteci, Kotlina Toruńska i Pojezierze Żnińsko-Mogileńskie (Richling i in., 2021). Zamieszkiwana jest przez 28 822 osoby (wg stanu na 31.12.2024 r.), z czego 55,8% (16 088 osób) to mieszkańcy miasta.

Zgodnie z uchwałą nr XV/426/2019 Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie przyjęcia Statutu Miasta i Gminy Nakło nad Notecią (*Uchwała...*, 2019), jednostkami pomocniczymi gminy **na terenach wiejskich są sołectwa, a na terenie miasta – samorządy mieszkańców**. Nadzór nad działalnością organów jednostki pomocniczej sprawuje Rada Miejska w Nakle nad Notecią, przy pomocy burmistrza. Jak wskazano w Statucie Miasta i Gminy Nakło nad Notecią, o utworzeniu, połączeniu, podziale lub zniesieniu jednostki pomocniczej gminy, a także zmianie jej granic rozstrzyga Rada Miejska w drodze uchwały. Inicjatorami utworzenia, połączenia, podziału lub zniesienia jednostki pomocniczej mogą być mieszkańcy obszaru, który ta jednostka obejmuje lub ma obejmować, albo organy gminy. Utworzenie, połączenie, podział lub zniesienie jednostki pomocniczej musi zostać poprzedzone konsultacjami, których tryb określa Rada Miejska odrębną uchwałą, jednak wyniki konsultacji z mieszkańcami nie mają dla Rady charakteru wiążącego. **W polskim systemie prawnym brakuje jednolitych kryteriów, którymi rada gminy powinna kierować się przy tworzeniu jednostki pomocniczej.** Zgodnie z zapisami statutu, podział gminy Nakło nad Notecią na jednostki pomocnicze powinien uwzględniać w szczególności naturalne uwarunkowania przestrzenne, funkcjonowanie i wykorzystywanie istniejących urządzeń komunalnych, obiektów kulturalnych i sportowych, oświatowych oraz istniejące więzi między mieszkańcami. Granice sołectw oraz samorządów mieszkańców, a także ich organizację oraz zasady działania, określają dla każdej z tych jednostek statuty uchwalone przez Radę Miejską, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. W gminie Nakło nad Notecią wydzielono 21 sołectw oraz 11 samorządów mieszkańców. Przewodniczącymi organów wykonawczych w sołectwach są sołtysi, a organami uchwałodawczymi – zebrania wiejskie. W samorządach mieszkańców organem wykonawczym jest zarząd na czele z jego przewodniczącym, a organem uchwałodawczym – ogólne zebranie mieszkańców.

Jednostki pomocnicze w gminie Nakło nad Notecią prowadzą gospodarkę finansową w ramach budżetu gminy, gospodarując środkami wydzielonymi do ich dyspozycji, przeznaczając je na realizację zadań spoczywających na tych jednostkach. Rada Miejska w Nakle nad Notecią wyodrębnia w budżecie gminy środki budżetowe do dyspozycji jednostek pomocniczych. JPG opracowują plan finansowy (stanowiący załącznik do uchwały budżetowej), w którym szczegółowo określają wydatki finansowe ze środków zaplanowanych w budżecie do własnej dyspozycji. Ponadto zarządzają i korzystają z mienia komunalnego w ramach zwykłego zarządu. Wszystkie jednostki pomocnicze gminy Nakło nad Notecią, w zakresie przysługującego im mienia, mogą po uzyskaniu zgody organu wykonawczego gminy, oddać w najem lub dzierżawę lokale, obiekty i tereny będące w ich zarządzaniu.

Rada Miejska w Nakle nad Notecią, uchwałą nr XLII/863/2014 z dnia 27 marca 2014 r., wyraziła zgodę na wyodrębnienie funduszu sołeckiego (*Uchwała...*, 2014). W uchwale budżetowej na 2025 r. zabezpieczono łączną kwotę planowanych wydatków funduszu sołeckiego w wysokości 707 751,67 zł (średnio 33,7 tys. zł na sołectwo). Środki w ramach funduszu sołeckiego w gminie Nakło nad Notecią **przeznaczone są przede wszystkim na modernizację i naprawę dróg** (w tym na dokumentację projektową), **utrzymanie zieleni, doposażenie świetlic, placów zabaw i terenów rekreacyjnych oraz na dofinan-**

sowanie pikników prorodzinnych i prozdrowotnych. Każdy samorząd mieszkańców w Nakle nad Notecią otrzymuje z kolei środki finansowe na działalność statutową w wysokości 5 tys. zł rocznie.

Przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej w gminie Nakło nad Notecią może uczestniczyć w pracach Rady Miejskiej poprzez udział w sesjach bez prawa głosowania. Ponadto, zgodnie ze Statutem Miasta i Gminy Nakło nad Notecią, posiada on prawo inicjatywy uchwałodawczej w sprawach jednostki pomocniczej, którego jest organem, a także możliwość udziału w przetargach dotyczących danej jednostki pomocniczej, bez prawa głosowania. Zgodnie ze statutami sołectw, do zadań i kompetencji sołtysów należy również m.in. reprezentowanie sołectwa na zewnątrz, zwoływanie zebrań wiejskich oraz posiedzeń rady sołeckiej, wykonywanie uchwał organów gminy i zebrania wiejskiego, zarządzanie i korzystanie z mienia w ramach zwykłego zarządu, organizowanie i koordynowanie inicjatyw i przedsięwzięć społecznych mających na celu poprawę warunków życia mieszkańców sołectwa, sporządzanie rozliczeń z gospodarczej i finansowej działalności sołectwa, a także wykonywanie innych zadań i kompetencji należących do sołtysa, a wynikających z mocy obowiązujących przepisów prawa.

Do zadań i kompetencji **zebrania wiejskiego należą wszystkie sprawy istotne dla mieszkańców sołectwa**, a w szczególności: wybór i odwoływanie sołtysa i rady sołeckiej oraz stałych i doraźnych komisji do określonych spraw, uchwalanie wniosków w sprawie przyznania środków finansowych dla sołectwa w budżecie gminy w ramach funduszu sołeckiego, wystąpienie z wnioskami do burmistrza o rozpatrzenie spraw i zabezpieczenie środków finansowych w budżecie gminy, których realizacja wykracza poza kompetencje jednostki pomocniczej, a także uchwalanie sołeckich programów działania, w tym dotyczących poprawy warunków życia mieszkańców sołectwa, kształtowania zasad ich współżycia społecznego, poprawy stanu sanitarnego, ochrony przeciwpożarowej, porządku publicznego oraz wychowania dzieci i młodzieży. Zebranie wiejskie może opiniować, w części dotyczącej sołectwa, przedstawione przez burmistrza projekty uchwał Rady Miejskiej w sprawach planu zagospodarowania przestrzennego, programów gospodarczych gminy, lokalizacji uciążliwych dla otoczenia oraz środowiska naturalnego inwestycji oraz współdziałania międzygminnego. Samorząd mieszkańców realizuje wszystkie sprawy istotne dla jego mieszkańców. Zadania te wykonywane są w szczególności poprzez podejmowanie uchwał w sprawach samorządu w ramach przyznanych kompetencji, opiniowanie spraw należących do zakresu działania samorządu mieszkańców, współuczestnictwo w organizowaniu i przeprowadzaniu przez Radę Miejską konsultacji społecznych projektów uchwał w sprawach o podstawowym znaczeniu dla mieszkańców samorządu, a także występowanie z wnioskami do Rady Miejskiej o rozpatrywanie spraw, których załatwienie wykracza poza kompetencje samorządu mieszkańców. **Zarząd samorządu mieszkańców może opiniować (w części dotyczącej samorządu) przedstawione do konsultacji przez Radę Miejską w Nakle nad Notecią projekty uchwał, w szczególności w sprawach budżetu i przepisów prawa miejscowego.**

Na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią nr XXXVII/732/2013 z dnia 28 listopada 2013 r., **sołtysom i przewodniczącym zarządów samorządów mieszkańców przysługuje dieta miesięczna z tytułu pełnionych funkcji** (*Uchwała...*, 2013). Wysokość diety ustalana jest jako iloczyn współczynnika jednostki pomocniczej (od 0,11 do 0,29) i minimalnego wynagrodzenia za pracę w danym roku. W 2025 r. diety przewodniczących samorządów mieszkańców i sołtysów w gminie Nakło nad Notecią wynosiły od 513,26 zł do 1 353,14 zł (od 15% do 40% diety Przewodniczącego Rady Miejskiej). Ponadto, zgodnie z uchwałą nr XVIII/163/2008 Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią z dnia 31 stycznia 2008 r. (*Uchwała...*, 2008), sołtysom i przewodniczącym samorządów mieszkańców, za udział w pracach Rady Miejskiej przysługuje dieta w wysokości 6% minimalnego wynagrodzenia za pracę (w 2025 r. – 279,96 zł). Ponadto soł-

tysom przysługuje zwrot kosztów podróży w celu udziału w pracach organu stanowiącego gminy, w wysokości maksymalnej ceny biletu PKS do 10 km za każdorazowy przejazd.

STUDIUM PRZYPADKU – WROCŁAW

Wrocław jest trzecim pod względem liczby ludności miastem w Polsce (po Warszawie i Krakowie), licząc 672 882 mieszkańców², i siódmym pod względem powierzchni – 292,8 km². Należy jednak zauważyć, że liczba mieszkańców Wrocławia szacowana jest przez Urząd Miejski Wrocławia na 893 506 osób³.

Na podstawie *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Rada Miejska (RM) Wrocławia uchwałą nr XX/110/91 z 20 marca 1991 r. utworzyła jednostki pomocnicze Gminy Wrocław – osiedla. **Od 2006 roku we Wrocławiu działa 48 Osiedli**, których granice zostały jednoznacznie i precyzyjnie określone w dniu 21 stycznia 2016 roku uchwałą nr XX/419/16 Rady Miejskiej Wrocławia. Granice osiedli, ich organizację i zasady funkcjonowania określa statut osiedla nadany każdej jednostce pomocniczej. Ostatnia nowelizacja statutów osiedlowych miała miejsce 20 maja 2021 r. podczas XXXVIII Rady Miejskiej Wrocławia. Nadzór nad działalnością osiedli sprawuje Rada Miejska oraz Prezydent Wrocławia. **Osiedla w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy, tworzy Rada Miejska**, na zasadach określonych w ustawie o samorządzie gminnym i Statucie Wrocławia. Ponadto poza inicjatywą Rady Miejskiej tworzenie, łączenie, likwidacja czy zmiana granic jednostki/ek pomocniczej/ych może nastąpić na wniosek osiedla/i. W każdym z przypadków RM przedstawia projekt podziału obszaru miasta na jednostki pomocnicze do publicznej konsultacji. W procesie konsultacyjnym mogą uczestniczyć mieszkańcy projektowanych jednostek oraz instytucje i organizacje prowadzące działalność na tym terenie. Okres konsultacji trwa 6 tygodni od chwili ogłoszenia projektu we właściwym trybie. Po upływie tego okresu, projekt uwzględniający wyniki konsultacji, zostaje niezwłocznie przedstawiony RM do zatwierdzenia. Tym niemniej trzeba mieć na uwadze, że wynik konsultacji nie ma dla RM charakteru wiążącego, a końcowa decyzja spoczywa w gestii radnych miejskich. Tak też będzie w kwestii rozpatrywania rekomendacji dotyczących podziału Wrocławia na osiedla, przygotowanych w ramach prac powołanego przez Prezydenta Wrocławia zespołu ds. reformy jednostek pomocniczych Wrocławia 2022-2026. Zespół złożony z przedstawicieli Prezydenta (6 osób) i Osiedli (7 radnych osiedlowych) przedstawił propozycję podziału Wrocławia na Osiedla – zaproponował 37 jednostek pomocniczych w oparciu o ustalone w drodze dyskusji kryteria merytoryczne (*Rekomendacje Zespołu...*, 2024)⁴:

- dążenie do zagwarantowania większej równowagi potencjału ludnościowego Osiedli;
- spójność społeczno-przestrzenna;
- dostępność funkcji uznanych za niezbędne do tworzenia odpowiedniej jakości zamieszkiwania;
- trwałości granic Osiedla (korekty i zmiany mają odpowiadać wyzwaniom miasta w perspektywie roku 2050).

Dodatkowym, pomocniczym kryterium identyfikacji JPG była liczba ludności w przedziale 10–40 tys. mieszkańców, traktowana elastycznie. Przed końcową prezentacją wyników i rozpoczęciem oficjalnych

² Stan na 31 grudnia 2024 r. – według <https://bip.um.wroc.pl/attachments/download/153924>.

³ Kompleksowe Badania Ruchu we Wrocławiu i otoczeniu - KBR 2024 - Kompleksowe Badania Ruchu - Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego Wrocławia.

⁴ We Wrocławiu nie ma zidentyfikowanych klarownych wytycznych wyznaczania jednostek pomocniczych. W głównej mierze w ramach dyskusji opiera się o kwestie funkcjonowania (spójność terytorialna i tożsamość lokalna) i możliwości zapewnienia obsługi administracyjnej i finansowej przez UM Wrocław.

konsultacji, zgodnie ze Statutem Wrocławia, zespół poddał swoje rekomendacje ocenie przedstawicieli osiedli. Zebrane uwagi po analizie zostaną uwzględnione w ostatecznych rekomendacjach. Proces delimitacji jednostek pomocniczych we Wrocławiu, będący kluczowym elementem reformy osiedli trwającej od 2016 roku (*Nowa Konstytucja Osiedli...*, 2018), rozpoczął się w 2022 r. i charakteryzuje się dużą złożonością oraz intensywną debatą. Wynika to z braku jednolitych kryteriów tworzenia jednostek pomocniczych, szczególnie w dużych miastach. Chociaż utrudnia to prace, jednocześnie stwarza szerokie możliwości samostanowienia i organizacji życia samorządowego.

W kadencji 2021–2026 na osiedlach we Wrocławiu mandat radnego osiedlowego sprawuje 786 osób. **Osiedle reprezentuje mieszkańców wobec organów i jednostek organizacyjnych miasta**, realizując zadania zlecone przez prezydenta oraz współpracując z samorządem, instytucjami i innymi osiedlami. Do głównych zadań osiedla należy inicjowanie, współorganizowanie i prowadzenie działań na rzecz poprawy warunków życia mieszkańców, rozwój samorządności lokalnej, prowadzenie konsultacji społecznych oraz opiniowanie i wnioskowanie w sprawach istotnych dla mieszkańców. Przedstawiciele osiedla mogą również uczestniczyć w pracach Rady Miejskiej, jej organów oraz zespołów i komisji powoływanych przez prezydenta lub kierowników jednostek organizacyjnych miasta (*Statut Osiedla Maślice – Załącznik do uchwały nr XXXVIII/991/21 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 20 maja 2021 r.*).

Organami Osiedla jest Rada Osiedla (organ uchwałodawczy) i **pięcioosobowy Zarząd Osiedla** (organ wykonawczy), którego przewodniczący korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym⁵. Do wyłącznej właściwości Przewodniczącego Zarządu należy: dysponowanie środkami finansowymi zgodnie z planem finansowym osiedla; reprezentowanie osiedla, w szczególności wobec organów i jednostek organizacyjnych Miasta; przekazywanie dokumentacji z prac Rady i posiedzeń Zarządu jednostce organizacyjnej Miasta obsługującej osiedle. Przewodniczący Rady kieruje pracą Rady Osiedla, zwołując i prowadząc sesję, ustalając porządek obrad poprzez przeprowadzenie konsultacji z Przewodniczącym Zarządu oraz przewodniczącymi Komisji działającymi przy Radzie Osiedla (*Statut Osiedla Maślice – Załącznik do uchwały nr XXXVIII/991/21 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 20 maja 2021 r.*).

Najistotniejszymi kompetencjami Rady Osiedla są: wybór i odwoływanie Zarządu oraz dokonywanie zmian w jego składzie osobowym; uchwalanie planu finansowego Osiedla oraz jego zmian; przyjmowanie rocznego sprawozdania Zarządu z wykonania planu finansowego; ustalanie zasad współpracy z osiedlami; stwierdzanie wygaśnięcia mandatu radnego następującego wskutek śmierci, pisemnego zrzeczenia oraz utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów; podejmowanie uchwał w sprawie: wniosków i opinii dotyczących tworzenia, likwidacji i zmian granic Osiedla, budżetu miasta na etapie jego projektowania, wydzielania mienia komunalnego celem przekazania do korzystania Osiedlu, wszczęcia procedury MPZP, organizacji komunikacji zbiorowej, bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony środowiska; podejmowanie uchwał w zakresie zamiaru likwidacji, łączenia lub przekształcenia publicznych jednostek organizacyjnych o charakterze lokalnym, w tym: przedszkoli i szkół podstawowych, instytucji kultury, publicznych ZOZ oraz ośrodków sportu i rekreacji; opiniowanie usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych (w toku postępowania w sprawie wydania zezwolenia); wyrażanie opinii o działalności organów i jednostek organizacyjnych Miasta na obszarze Osiedla (*Statut Osiedla Maślice – Załącznik do uchwały nr XXXVIII/991/21 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 20 maja 2021 r.*).

⁵ Zgodnie z rozdziałem 3, art. 37. punktem 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Najistotniejszymi kompetencjami Zarządu Osiedla (§ 14 ust. 3 oraz § 25 Statutu Osiedla) są: przygotowanie projektu planu finansowego; wykonywanie zwykłego zarządu mieniem; reprezentowanie osiedla, w szczególności wobec organów Miasta, jednostek organizacyjnych Miasta, organizacji społecznych działających na osiedlu, innych osiedli; wykonywanie przyjętych przez osiedle zadań zleconych przez Prezydenta na podstawie uchwały Rady Osiedla; realizacja (na podstawie stosownych uchwał Rady Osiedla – upoważnienia Zarządu do wyrażania opinii) części kompetencji rady osiedla, w tym m.in. opiniowania organizacji komunikacji zbiorowej, usytuowania punktów sprzedaży alkoholu, lokalizacji na osiedlu instytucji kultury, placówek oświatowych oraz ośrodków rekreacji i sportu, ochrony środowiska, bezpieczeństwa i porządku publicznego (*Statut Osiedla Maślice – Załącznik do uchwały nr XXXVIII/991/21 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 20 maja 2021 r.*).

Osiedla prowadzą gospodarkę finansową w ramach budżetu Miasta Wrocławia, samodzielnie decydując o wykorzystaniu środków finansowych wyodrębnionych do ich dyspozycji, przeznaczając je na realizację zadań spoczywających na tych jednostkach. Osiedla opracowują plan finansowy (stanowiący załącznik do uchwały budżetowej), w którym określają wydatki finansowe ze środków zaplanowanych w budżecie do własnej dyspozycji. Pozyskiwanie i wydatkowanie przez osiedla środków spoza budżetu miasta odbywa się w sposób określony przez jednostkę organizacyjną miasta obsługującą JPG.

Osiedla poza budżetem podstawowym, przyznawanym według liczby mieszkańców (tab. 1), mogą wnioskować do jednostki obsługującej Osiedla o środki dodatkowe na realizację działań społecznych: (1) festyn osiedlowy (do 12 tys. zł), (2) działania senioralne (od 2025 jest to 20 tys. zł), (3) chór osiedlowy (od 2025 jest to 10 tys. zł), (4) do 3 dowolnych zadań społecznych (kwoty do 3 tys. zł na jedno działanie), działania świąteczne (do 3 200 zł), (5) Fundusz Czasu Wolnego (do 10 tys. zł) i (6) Wyjazdowy Fundusz Senioralny (do 7 tys. zł). Mogą być one prowadzone samodzielnie przez osiedle lub przez zleceniobiorców (organizacje pozarządowe, firmy, osoby fizyczne). W ramach środków zewnętrznych osiedla mogą skorzystać z programu Osiedla Kultury i Sztuki, realizowanego przez Ośrodek Kultury i Sztuki Urzędu Marszałkowskiego Dolnego Śląska. Dotacje w kwocie do 5 tys. na przedsięwzięcia artystyczne mogą pozyskać indywidualni artyści, grupy nieformalne czy organizacje pozarządowe, które we współpracy z osiedlem jako partnerem (wsparcie logistyczne, organizacyjne i promocyjne) realizują projekt/y artystyczne na terenie Wrocławia. Ponadto niektóre jednostki pomocnicze prowadzą także Centra Rozwoju i Aktywności Dzieci i Młodzieży (świetlice środowiskowe), na które otrzymują osobne dofinansowane. Ponadto, każde z Osiedli ma możliwość ubiegania się o przyznanie dodatkowych środków finansowych na realizację działań o charakterze społecznym, w szczególności w przypadku inicjatyw uznanych za istotne z punktu widzenia lokalnej społeczności. Każdy wniosek rozpatrywany jest indywidualnie, z uwzględnieniem dostępności środków finansowych w jednostce odpowiedzialnej za ich dystrybucję.

Tabela 1. Budżet podstawowy osiedli we Wrocławiu na 2025 rok według grup liczby mieszkańców.

Grupy	Kwota [zł]
I grupa (do 4 000 mieszkańców)	31 960
II grupa (od 4 000 do 10 000 mieszkańców)	49 680
III grupa (od 10 000 do 20 000 mieszkańców)	64 230
IV grupa (od 20 000 mieszkańców)	73 710

Źródło: Wrocławskie Centrum Rozwoju Społecznego, jednostka organizacyjna Gminy Wrocław.

Radnym osiedlowym przysługują diety, które sumarycznie stanowią 30% budżetu podstawowego. O ich wysokości (w tym Przewodniczącego Zarządu Osiedla oraz członków Zarządu Osiedla) każdorazowo decyduje Rada Osiedla (opiera się na wewnętrznym regulaminie, zasadach zwyczajowych lub rezygnacji z diet), podejmując stosowną uchwałę w sprawie przyznania diet, wskazując w niej kwoty, termin oraz uzasadnienie ich przyznania, uwzględniając przy tym zasady określone uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 9 czerwca 2005 roku (nr XXXIX/2469/05) w sprawie określenia zasad na jakich członkom organów osiedli przysługują diety (z późniejszymi zmianami). Na osiedle przysługuje jeden całoroczny bilet na transport publiczny w celu komunikacji na trasie: osiedle – Urząd Miasta (obecność na spotkaniach, dostarczanie dokumentów itp.). JPG zarządzają i korzystają z mienia komunalnego w ramach zwykłego zarządu. Utrzymanie siedzib w kwestii opłat, ale też duże remonty ciążą na zarządcach obiektów, którymi są dedykowane temu jednostki budżetowe gminy.

Od 2019 r. działa Funduszu Osiedlowy (FO), jeden z elementów partycypacyjnego budżetu Wrocławia dedykowany tylko i wyłącznie osiedlom. Funkcjonuje jako narzędzie umożliwiające działanie osiedli poprzez inwestycje służące mieszkańcom w podnoszeniu jakości życia w miejscu ich zamieszkiwania. Osiedle w ramach budżetu Miasta może zadysponować określoną, według algorytmu⁶, pulą środków z przeznaczeniem na realizację wybranych projektów inwestycyjnych na swoim terenie. Istotnym elementem FO jest głos i wola mieszkańców. Przed aplikowaniem po środki budżetowe osiedle przeprowadza lokalne konsultacje społeczne, zgodnie z zasadami przyjętymi w Gminie Wrocław. Dla Rady Osiedla, która uchwałą nadaje priorytety inwestycjom zgłaszanym do FO w ramach przyznanych środków, konsultacje nie są wiążące, a jedynie pomocnym rozeznaniem społecznym. Środki finansowe w ramach Funduszu Osiedlowego przyznawane są w okresie dwuletnim. Podczas tego czasu następuje złożenie projektu/ów przez Osiedla ich wersyfikacja pod względem formalnym i ocena merytoryczna z wyceną przeprowadzoną przez odpowiednie jednostki miejskie. Na każdym etapie, w tym projektowym i realizacyjnym, jest kontakt z JPG (Przewodniczącą Zarządu Osiedla) w celu ustalania szczegółów projektowo-realizacyjnych.

PODSUMOWANIE

W kwestii zmian jakie stoją przed postrzeganiem i funkcjonowaniem jednostek pomocniczych, konieczny jest **dialog pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi stronami**, który powinien sprowadzać się do kluczowych zagadnień funkcjonowania JPG:

1. Ograniczonej samodzielności prawnej i decyzyjności. Jednostki pomocnicze nie posiadają osobowości prawnej, co oznacza, że m.in. nie mogą samodzielnie zawierać umów, zarządzać majątkiem, czy prowadzić inwestycji. Ich działalność opiera się na kompetencjach przekazanych przez organy gminy, co może ograniczać ich realny wpływ na lokalne decyzje.

2. Niejednolitych regulacji i braku jasnych kompetencji odpowiadających wyzwaniom związanym ze współczesnymi procesami w sferze społecznej, gospodarczej, technologicznej. W różnych gminach jednostki pomocnicze funkcjonują na odmiennych zasadach – brakuje jednolitego modelu organizacyjnego. Często nie mają one jasno określonych kompetencji, granic funkcjonowania, ani odpowiednich instrumentów i narzędzi do realizacji powierzonych zadań. Niedostosowanie do współczesnych

⁶ Algorytm Funduszu Osiedlowego wyrażony jest za pomocą następujących parametrów: 1. część ważona (60% kwoty) na którą składa się liczba lokali mieszkalnych w osiedlu (waga 0,9) i powierzchnia osiedla (waga 0,1); 2. część stała (40% kwoty) – procent kwoty Funduszu Osiedlowego na część gwarantowaną. <http://www.wroclaw.pl/rozmawia/budzet-partycypacyjny-algorytm-funduszu-osiedlowego>

realiów (np. brak e-administracji, systemu szkoleń) i oczekiwań mieszkańców (np. sprawczość, większy wpływ na lokalne sprawy) utrudnia funkcjonowanie JPG, co może rodzić wśród ich członków frustrację oraz efekt wypalenia wśród działaczy i liderów społecznych.

3. Niewystarczające środki finansowe. Budżety JPG, nawet tych z funduszem sołeckim lub budżetem osiedlowym, są często skromne i nieproporcjonalne do potrzeb mieszkańców. Brak środków ogranicza możliwość realizacji inicjatyw oddolnych, czy drobnych inwestycji infrastrukturalnych.

4. Niska frekwencja i zaangażowanie mieszkańców. Wybory do jednostek pomocniczych gmin mają zazwyczaj niską frekwencję. To ogranicza reprezentatywność decyzji i utrudnia aktywne włączanie społeczności w życie publiczne. Temat ten jest podnoszony zwłaszcza w podejmowanych sprawach konfliktowych, budzących emocje, niepopularnych.

5. Zależność od woli politycznej władz gminy. Skuteczność działania JPG w dużej mierze zależy od współpracy z wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta czy radą gminy. W przypadku braku dialogu, inicjatywy lokalne mogą być ignorowane lub opóźniane. Kluczowe jest zachowanie zasad partnerskiego traktowania się obu stron, opartego na dialogu i transparentnym procesie decyzyjnym zgodnym ze swoją rolą.

Pomimo występowania powyżej wymienionych problemów i wyzwań, wiele JPG działa bardzo aktywnie i skutecznie integruje mieszkańców wokół spraw lokalnych, prowadząc merytoryczny dialog i współpracę z władzą gminy. Tym niemniej nie wszystko może i powinno opierać się na dobrych praktykach. Dlatego bardzo ważnym wyzwaniem jest uregulowanie przez unifikację prawną funkcjonowania JPG, w tym **zdefiniowanie pomocniczości wraz z katalogiem i precyzyjnym zakresem kompetencji, opartym na odpowiedzialności samorządowców działających na poziomie JPG i organów gminy.** Jednostki pomocnicze są potrzebne jako wsparcie, partner lokalny, ale też i społeczna kontrola nad działaniami gminy. Ponadto to przestrzeń do budowy społeczeństwa obywatelskiego i pogłębiania procesów partycypacyjnych oraz wykuwania się i rozwoju liderów społecznych, którzy są i będą potrzebni.

Kwestia funkcjonowania jednostek pomocniczych gmin stanowi przedmiot intensywnych dyskusji prowadzonych w różnych środowiskach i na wielu szczeblach administracyjnych oraz eksperckich. Temat ten podejmowany jest zarówno w środowiskach akademickich, gdzie prowadzi się badania nad rolą i znaczeniem jednostek pomocniczych w systemie samorządowym, jak i w samych jednostkach pomocniczych, które coraz częściej tworzą sieci współpracy i wymiany doświadczeń. Istotną rolę w debacie odgrywają również władze lokalne – w tym gminy oraz ich związki i konsorcja samorządowe – które analizują możliwości usprawnienia działania tych struktur. Dodatkowo, zagadnienie to znalazło swoje miejsce także na szczeblu krajowym, gdzie funkcjonuje Parlamentarny Zespół ds. Jednostek Pomocniczych Gmin, zajmujący się legislacyjnym i systemowym wsparciem dla tych form organizacji lokalnej społeczności.

BIBLIOGRAFIA

- Burns, D., Hambleton, R., Hoggett, P. (1994). *The politics of decentralisation: revitalising local democracy*. Bloomsbury Publishing.
- Buček, J., Frassová, M. (2023). The legitimacy of sub-municipal councils in small and mid-sized cities under post-socialist conditions. *Quaestiones Geographicae*, 42(2), 37–51.

- Hlepas, N., Kersting, N., Kuhlmann, S., Swianiewicz, P., Teles, F. (2018a). Introduction: decentralization beyond the municipal tier. W: Hlepas N. K., Kersting N., Kuhlmann S., Swianiewicz P., Teles F. (red.), *Sub-Municipal Governance in Europe: Decentralization Beyond the Municipal Tier*, 1–24.
- Hlepas, N., Swianiewicz, P., Kersting, N. (2018b). Conclusions. W: Hlepas N. K., Kersting N., Kuhlmann S., Swianiewicz P., Teles F. (red.), *Sub-Municipal Governance in Europe: Decentralization Beyond the Municipal Tier*, 247–259.
- Lackowska, M. (2014). Czy mieszkańcy wielkich miast potrzebują jednostek pomocniczych? *Samorząd Terytorialny*, 1–2, 72–87.
- Lowndes, V., Sullivan, H. (2008). How low can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance. *Public Administration*, 86(1), 53–74.
- Matczak, P. (2010). *Rady osiedli: czemu służą, kto za nimi stoi*. Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia.
- Nowa konstytucja osiedli. (2018). *Raport dotyczący rekomendacji zmian wrocławskiego ustroju osiedlowego Wrocław rozmawia o osiedlach*. Wrocław. www.wroclaw.pl
- Piechota, G. (2013). Jednostki pomocnicze w strukturach zarządzania polską gminą (analiza funkcjonowania jednostek pomocniczych w śląskich miastach na prawach powiatu). *Samorząd Terytorialny*, (3), 21–35.
- Rekomendacje Zespołu ds. reformy jednostek pomocniczych. (2024). *W sprawie granic i liczby osiedli Wrocławia z dnia 20 grudnia 2024 roku*. www.bip.um.wroc.pl
- Richling, A., Solon, J., Macias, A., Balon, J., Borzyszkowski, J., Kistowski, M. (red.). (2021). *Regionalna geografia fizyczna Polski*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Sidor, M. (2019). Rola jednostek pomocniczych w Lublinie w latach 2006–2015. *Samorząd Terytorialny*, (11), 38–56.
- Statut Osiedla Maślice. (2021). Załącznik do uchwały nr XXXVIII/991/21 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 20 maja 2021 r.
- Swianiewicz, P. (2014). Jednostki pomocnicze w dużych miastach: błędne rondo marginalizacji czy ślepa uliczka. *Samorząd Terytorialny*, (1–2), 55–71.
- Swianiewicz, P., Olszowiec, K. (2013). Samorząd jednostek pomocniczych wielkich miast jako ścieżka kariery politycznej. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4(54), 22–43.
- Swianiewicz, P., Krukowska, J., Lackowska, M., Kurniewicz, A. (2013). *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*. Elipsa.
- Uchwała Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią nr XLII/863/2014 z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego.
- Uchwała Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią nr XV/426/2019 z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie przyjęcia Statutu Miasta i Gminy Nakło nad Notecią.
- Uchwała Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią nr XVIII/163/2008 z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie ustalenia diet i zwrotu kosztów podróży służbowych dla Przewodniczących Zarządów Samorządów Mieszkańców Osiedli oraz Sołtysów.
- Uchwała Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią nr XXXVII/732/2013 z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie ustalenia diet dla sołtysów i przewodniczących Zarządów Samorządów Mieszkańców z tytułu pełnionych przez nich funkcji.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609).