

**Radostaw Bul**

*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza*

*Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej*

# Problemy funkcjonowania jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Poznania

**Zarys treści:** Podział pomocniczy miasta Poznania jest rezultatem oddolnego kreowania jednostek osiedlowych przez mieszkańców miasta. Wynikiem tego jest zróżnicowana struktura wielkościowa osiedli, a cały układ jednostek pomocniczych cechuje duże rozdrobnienie i niespójność terytorialna. Dodatkowo dostrzega się problemy związane z funkcjonowaniem osiedli w Poznaniu, które wynikają głównie z braku równowagi pomiędzy zadaniami i kompetencjami statutowymi. Artykuł identyfikuje te problemy. Dodatkowo praca porusza zagadnienie planowanej reformy jednostek pomocniczych w Poznaniu.

**Słowa kluczowe:** jednostka pomocnicza samorządu terytorialnego, osiedle, Poznań, reforma jednostek pomocniczych w Poznaniu

## 1. Wprowadzenie

Podział pomocniczy gmin w Polsce spełnia zupełnie inne funkcje niż zasadniczy (podstawowy) podział terytorialny państwa. Jednostki pomocnicze gmin mają za zadanie nie tylko współuczestniczyć w szeroko pojętym zarządzaniu gminami, ale przede wszystkim w jeszcze większym stopniu niż gminy tworzyć kapitał społeczny, budować społeczeństwo obywatelskie, czy integrować społeczności lokalne. Sprawia to, że tworząc podział pomocniczy należy kierować się nie tylko względami ekonomicznymi ale przede wszystkim społecznymi.

Podział pomocniczy według Leońskiego (2000) jest jednym z rodzajów podziału terytorialnego państwa, wyróżnianym obok podziału zasadniczego i specjalnego. Jest to podział terytorialny, którego dokonuje się dla organów o charakterze niesamodzielnym i pomocniczym w stosunku do organów o podstawowym znaczeniu. Pełni on rolę uzupełniającą w stosunku do podziału zasadniczego, gdyż w jego

---

Artykuł opracowano na podstawie pracy dyplomowej, pt. „Sytuacja prawna jednostek pomocniczych na przykładzie miasta Poznania”, przygotowanej w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, pod kierunkiem prof. UAM dr hab. Krystyny Wojtczak. Pracę recenzował prof. UAM dr hab. Zbigniew Janku. Obrona pracy odbyła się 28 maja 2010 r.

ramach są lub być powinny realizowane takie zadania organów podstawowych, których wykonanie w ramach podziału zasadniczego jest bądź nieracjonalne, bądź mało skuteczne.

Prezentowany artykuł opiera się w dużym stopniu na osobistych doświadczeniach autora w pracy w samorządzie osiedlowym w Poznaniu. Jego celem jest charakterystyka funkcjonowania podziału pomocniczego na przykładzie miasta Poznania. Należy także podkreślić, że artykuł odnosi się głównie do podziału pomocniczego gmin miejskich, gdyż niemożliwe jest scharakteryzowanie na podstawie jednego przykładu wszystkich gmin w Polsce (szczególnie gmin wiejskich). W dużym mieście sam ośrodek miejski jest główną strukturą, natomiast na wsi istnieją dwa wyróżniające się pułapy: gminny i sołecki. Inny jest również poziom zainteresowania mieszkańców uczestnictwem w życiu publicznym. W toku studiów nad problematyką jednostek pomocniczych w Poznaniu dostrzec można szereg problemów w funkcjonowaniu podziału pomocniczego, dlatego też jedna z części artykułu podnosi kwestię reformy jednostek pomocniczych w tym mieście.

Ze względu na skromne regulacje ustawowe dotyczące powoływania jednostek pomocniczych w Polsce istnieje duże zróżnicowanie ich wielkości, struktury i posiadanych kompetencji w poszczególnych gminach (sama tylko liczba sołectw w Polsce w 2009 r. przekroczyła 40 tys.). Każda gmina ma prawo do dokonywania takiego podziału wewnętrznego, jaki uzna za stosowny. Rezultatem tego jest zróżnicowanie struktury wielkościowej i zakresu kompetencji jednostek pomocniczych, nawet w gminach o bardzo podobnej strukturze. W Krakowie postanowiono wprowadzić podział na 18 jednostek zwanych dzielnicami. Poznań, który jest miastem o podobnej wielkości, podzielony jest na 69 osiedli. Jednostkami pomocniczymi w Gdańsku są dzielnice, których liczba wynosi 30. Jak zatem łatwo zauważyć, nie istnieje ogólnie obowiązujący model podziału pomocniczego gminy miejskiej w Polsce.

## 2. Status i podstawy prawne jednostek pomocniczych

Powołanie, zakres działania, kompetencje oraz granice samodzielności jednostek pomocniczych w Polsce wyznaczają przepisy prawa, a w szczególności:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych,
- ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych,
- statut miasta lub gminy,
- statut osiedla/dzielnicy lub sołectwa.

Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. precyzuje, że gmina może tworzyć jednostki pomocnicze w formie sołectw oraz dzielnic, osiedli lub innych jednostek. Sołectwo jest jednostką pomocniczą tworzoną na obszarach wiejskich. Może ono obejmować jedną miejscowość (np. wieś lub przysiółek), część miejscowości lub kilka miejscowości. W jednej miejscowości może być także ustanowione kilka sołectw. Na obszarach miast tworzone są jednostki pomocnicze w formie dzielnic lub osiedli. Rozróżnienie tych dwóch jednostek jest problematyczne i bardzo często nadanie nazwy jednostkom pomocniczym w miastach ma charakter

uznaniowy. Dzielnicą najczęściej jest rozległa obszarowo część miasta, pewien jego teren o określonej nazwie i wyróżniających go funkcjach, typie zabudowy lub zamieszkującej ją ludności i silnych powiązaniach wewnętrznych. Osiedle jest pojęciem bardziej wieloznacznym. Z urbanistycznego punktu widzenia osiedla można scharakteryzować jako każdą jednostkę osadniczą. Najczęściej jednak osiedle kojarzy się z jednostką mniejszą niż dzielnica, skupiającą tylko budynki mieszkalne o podobnej architekturze, okresie powstania i własnej wewnętrznej strukturze powiązań.

Od wielu lat toczy się dyskusja która forma jednostki pomocniczej jest korzystniejsza z punktu widzenia mieszkańców: mniejsza – osiedle, czy większa – dzielnica. Według Kaczmarka (1996) to osiedle wydaje się optymalną formułą „jednostki pomocniczej społeczeństwa obywatelskiego” w mieście. Osiedle jako jednostka społeczno-urbanistyczna ma pozytywną tradycję historyczną i współczesną. Najważniejsze zaś, że pełnić może funkcję przestrzeni integralnej, tj. takiej, w której następuje połączenie wartości i symboli społecznych i kulturowych z określonym terytorium.

Jednostki pomocnicze nie posiadają osobowości prawnej i stanowią strukturę społeczno-terytorialną, która przejmując na swoim terytorium realizację zadań publicznych, ułatwiając gminie wykonywanie jej zadań. Gmina nie ma obowiązku tworzenia jednostek pomocniczych. Inicjatywa należy do rady gminy, która powinna podjąć stosowną uchwałę po konsultacji z mieszkańcami.

Innymi aktami prawnymi, regulującymi działalność jednostki pomocniczej są: statut gminy oraz statut jednostki pomocniczej. Zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy. Jest to akt precyzujący również podstawowe zadania i kompetencje jednostek pomocniczych, oraz ich rolę w strukturze gminy.

Rada gminy określa szczegółowo organizację i zakres działania jednostki pomocniczej odrębnym statutem jednostki pomocniczej. Należy przyjąć, iż dla każdej jednostki pomocniczej powinien być uchwalony odrębny statut. Statut jednostki pomocniczej powinien określać w szczególności:

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

Dopuszczalne jest również powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej. Ustawodawca przewidział więc możliwość wystąpienia dwóch szczebli jednostek pomocniczych: podstawowego i niższego. Powołanie jednostki pomocniczej niższego rzędu będzie możliwe, gdy określony przez radę gminy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami statut podstawowej jednostki pomocniczej będzie przewidywał taką ewentualność. Ustawa nie daje wskazówek co do nazw, jakie powinny nosić jednostki pomocnicze niższego rzędu. Nie jest również jasne, czy forma sołectwa, dzielnicy i osiedla zastrzeżona jest wyłącznie dla jednostek pomocniczych podstawowego rzędu.

Szczególną rolę w funkcjonowaniu jednostek pomocniczych odgrywa ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych i ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Nadają one uprawnienia jednostkom pomocniczym do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy, jednakże musi być ona prowadzona na zasadzie jedności formalnej budżetu. Oznacza to, że ogół dochodów i wydatków gminy ma być ujęty w jednym dokumencie. O zakresie swobody jednostek pomocniczych w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej decyduje ostatecznie treść załącznika do uchwały budżetowej.

### **3. Zadania i kompetencje jednostek pomocniczych na przykładzie miasta Poznania**

Do wyłącznej właściwości rady gminy należy, zgodnie z treścią ustawy o samorządzie gminnym, ustalenie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki. Organ wykonawczy jednostki pomocniczej może być upoważniony przez radę gminy do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej. Zdaniem Leońskiego (2000) należy podzielić pogląd, zgodnie z którym ustalenie zakresu działania jednostek pomocniczych może dotyczyć jedynie spraw tzw. administracji zawiadowczej. Administracja publiczna działa tutaj również w ramach prawa, niemniej z wyłączeniem form administracji władczej. Wskazane upoważnienie nie może obejmować stanowienia przepisów gminnych, wydawania zaświadczeń, jak również prowadzenia egzekucji administracyjnej. Jednostka pomocnicza zarządza mieniem komunalnym i korzysta z niego. Rozporządza ona również dochodami określonymi w statucie. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych uchwała budżetowa gminy może również określać wydatki jednostek pomocniczych oraz uprawnienia tych jednostek do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy.

Zadania i kompetencje jednostek pomocniczych w Poznaniu regulują dwa akty prawne. Podstawowym aktem jest Statut Miasta Poznania z dnia 18 lutego 2003 r. Przepisy w nim zawarte stanowią, że rada osiedla działa w ramach przyznanych przez radę miasta kompetencji oraz reprezentuje mieszkańców osiedla wobec organów i jednostek organizacyjnych miasta. Zgodnie ze statutem miasta podstawowym zadaniem rady osiedla jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. W szczególności do zadań osiedla należy dbałość o:

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

- rozwój kultury, sportu i rekreacji.

Istotnym zapisem w statucie miasta dotyczącym jednostek pomocniczych jest określenie kompetencji rad osiedlowych. Statut stanowi, że do kompetencji osiedla należy w szczególności:

- formułowanie pod adresem rady i prezydenta postulatów oraz wniosków uwzględniających potrzeby, dążenia i opinie mieszkańców,
- opiniowanie projektów przedsięwzięć dotyczących mieszkańców i terenu osiedla,
- współorganizowanie i wspieranie inicjatyw zmierzających do poprawy warunków życia mieszkańców osiedla,
- wyrażanie opinii o sposobie prowadzenia inwestycji i przedsięwzięć jednostek organizacyjnych miasta na osiedlu,
- dysponowanie środkami finansowymi wyodrębnionymi na potrzeby osiedla w budżecie miasta,
- współudział w tworzeniu budżetu miasta, w części dotyczącej osiedla, w trybie określonym odrębną uchwałą rady,
- opiniowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących osiedla.

Statut miasta daje także mieszkańcom prawo do wyrażania swojej opinii w sprawach dotyczących danego osiedla, w zakresie zadań użyteczności publicznej w rozumieniu ustawy o samorządzie terytorialnym. Zasięganie takich opinii osiedla jest dla organów i jednostek organizacyjnych miasta obligatoryjne.

Jednym z podstawowych zadań jednostek pomocniczych jest zarządzanie miejscowym mieniem. Osiedle zarządza mieniem miasta związanym z realizacją jego zadań, przekazany mu do korzystania decyzją prezydenta na wniosek organu uchwałodawczego osiedla. Zakres potrzebnego mienia oraz zadania osiedla, których realizacji mienie to ma służyć określa we wniosku organ uchwałodawczy osiedla – rada. Uprawnienia i obowiązki organów osiedla w stosunku do przekazanego mienia określa w decyzji prezydent miasta.

Ważnym uprawnieniem rad osiedli jest prowadzenie gospodarki finansowej w ramach budżetu miasta. Pozwała to na realizację zadań powierzonych jednostce pomocniczej. Istotnym uprawnieniem jednostek pomocniczych jest także możliwość nawiązywania współpracy z innymi osiedlami oraz instytucjami i organizacjami w celu realizacji własnych zadań i zaspokajania potrzeb mieszkańców. Dzięki temu prawu osiedla mogą realizować wspólnie działania, których oddzielnie nie byłyby w stanie same organizacyjnie i finansowo udźwignąć. Przykładem takiego działania mogą być wspólne wnioski rad osiedli o dofinansowanie inwestycji osiedlowych, np. boisk sportowych.

Drugim dokumentem regulującym zadania i kompetencje rad osiedli są statuty osiedlowe, które w dużej mierze powtarzają zadania i kompetencje zawarte w statucie miasta.

## 4. Układ przestrzenny jednostek pomocniczych w Poznaniu

Od początku odrodzonego poznańskiego samorządu przyjęto zasadę, że możliwość współdecydowania o własnej okolicy należy oddać mieszkańcom. Z tego względu zdecydowano się nie dokonywać podziału odgórnego na jednostki pomocnicze, który kojarzył się wówczas z poprzednim systemem polityczno-gospodarczym, lecz wprowadzono zapis w Statucie Miasta Poznania, iż jednostki pomocnicze tworzone są wyłącznie oddolnie z inicjatywy i na wniosek mieszkańców. Można zatem stwierdzić, że obecnie istniejąca struktura jednostek pomocniczych w Poznaniu jest pochodną działalności samorządowej mieszkańców oraz percepcji (postrzegania) przez nich własnego otoczenia.

Aby osiedle mogło zostać powołane, konieczne było jedynie spełnienie kilku niewygórowanych kryteriów, z których najważniejszym było zebranie poparcia u 10% mieszkańców osiedla, posiadających czynne prawo wyborcze do organów osiedli. Rezultatem było powstanie bardzo rozdrobnionej i niespójnej struktury 69 jednostek administracyjnych funkcjonujących na jednym i tym samym szczeblu podziału administracyjnego miasta. Brak narzuconego odgórnie podziału administracyjnego jest zatem główną przyczyną zróżnicowania wielkościowego i ludnościowego poznańskich osiedli. Efektem ubocznym takiego sposobu tworzenia lokalnych samorządów jest powstanie na terenie miasta wielu obszarów nie objętych działaniem jednostek osiedlowych, tworzących na mapie administracyjnej miasta tzw. „białe plamy”. Białymi plamami są najczęściej duże obszary przemysłowe, kompleksy parkowe i leśne, cmentarze oraz tereny rolnicze, które są z reguły słabo zaludnione, i które nie zostały włączone w obecnie funkcjonujące jednostki pomocnicze ze względu na słabe powiązanie tych terenów z istniejącą zabudową mieszkaniową. Białe plamy zajmują ponad 14% powierzchni miasta Poznania.

Oprócz zróżnicowania przestrzennego różny jest też czas powołania i okres funkcjonowania poszczególnych osiedli. Na najstarszych osiedlach działają już rady piątej kadencji (np. osiedle Dębiec). Istnieją także osiedla, które powołane zostały w ostatnich latach z najmłodszym osiedlem im. Jana Ostroroga, utworzonym w roku 2010. Listę jednostek osiedlowych w Poznaniu prezentuje tabela 1, a ich rozmieszczenie rycina 1.

Osiedla znacznie różnią się między sobą zarówno pod względem liczby mieszkańców, jak i zajmowanej powierzchni. Ogromna zróżnicowanie jednostek w zasadzie uniemożliwia realizację podobnych zadań w ramach samorządów osiedlowych. Ekstremalnymi przypadkami są tu osiedle Piątkowo-Zachód i Osiedle Zagroda. Podobnie jest z gęstością zaludnienia osiedli, która waha się od niecałych 100 osób na km<sup>2</sup> (osiedle Morasko), do ponad 21 tys. osób na km<sup>2</sup> (osiedle Kosmonautów). Występuje także duży problem z wyborem odpowiedniej nazwy dla jednostek pomocniczych. Takie jednostki jak np. Kiekrz, Strzeszyn czy Głuszyna ze względu na liczbę mieszkańców, zajmowany obszar, powiązania wewnętrzne i aspekty historyczne są tak naprawdę dzielnicami miasta. Z drugiej strony istnieją

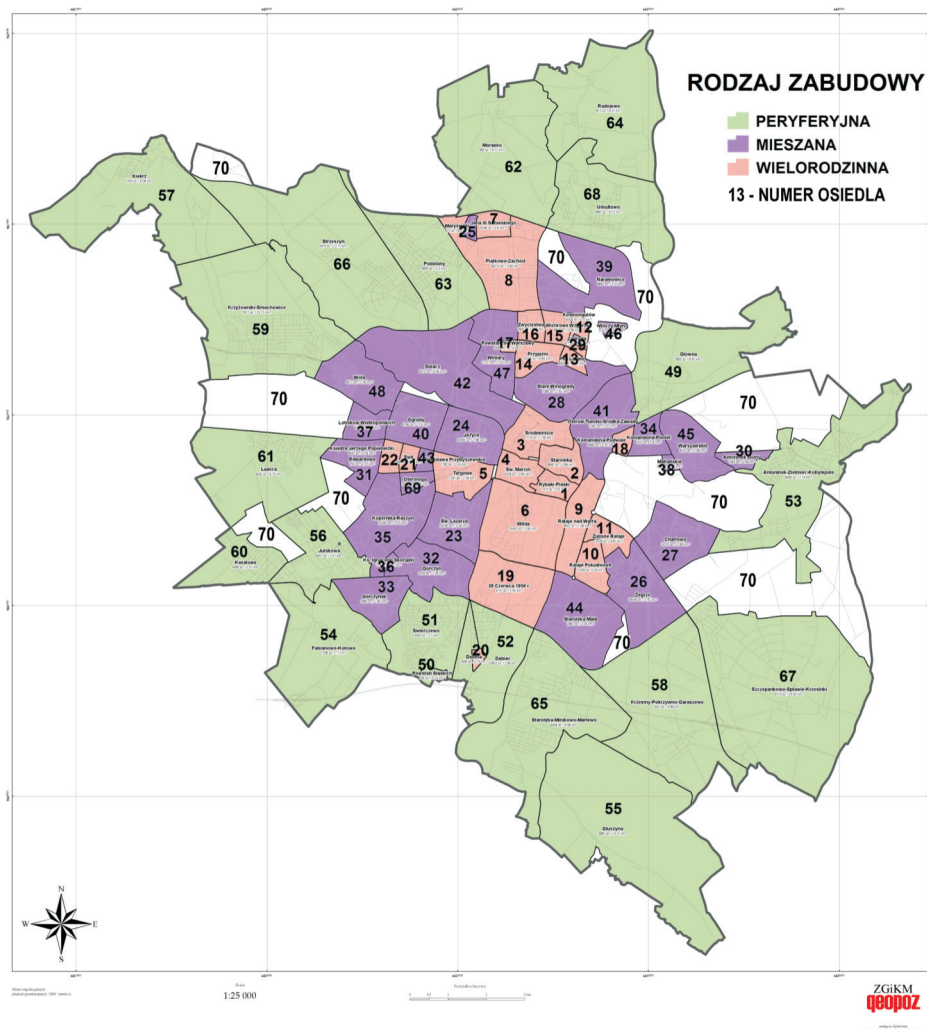
Tabela 1. Samorzędy osiedlowe w Poznaniu (stan z 2009 r.)

Lp.	Nazwa osiedla	Powierzchnia [km <sup>2</sup> ]	Liczba mieszkańców	Gęstość zaludnienia [osób/km <sup>2</sup> ]
1	Rybaki Piaski	0,7	7601	10859
2	Starówka	1,0	9226	9226
3	Śródmieście	2,6	7267	2795
4	św. Marcin	1,0	6352	6352
5	Targowe	1,4	7356	5254
6	Wilda	4,5	24725	5494
7	Jana III Sobieskiego	1,0	9270	9270
8	Piątkowo-Zachód	1,9	36387	19151
9	Rataje nad Wartą	1,6	9469	5918
10	Rataje Południowe	0,9	12673	14081
11	Zielone Rataje	0,8	12159	15199
12	Kosmonautów	0,3	6381	21270
13	Pod Lipami	0,3	4605	15350
14	Przyjaźń	1,1	10838	9853
15	Wichrowe Wzgórze	0,7	9923	14176
16	Zwycięstwa	0,8	7885	9856
17	Powstańców Warszawy	0,2	2736	13680
18	Komandoria Podwale	0,3	2511	8370
19	28 Czerwca 1956 r.	2,6	4729	1819
20	Dębina	0,14	2568	18343
21	Świt	0,4	5298	13245
22	Ks. Jerzego Popiełuszki	0,5	9721	19442
23	św. Łazarz	2,2	29527	13421
24	Jeżyce	2,1	24676	11750
25	Marysieńki	0,4	671	1678
26	Żegrze	3,8	18725	4928
27	Chartowo	2,5	24350	9740
28	Stare Winogrody	2,7	7085	2624
29	Zagroda	0,1	468	4680
30	Antoninek Dolny	0,6	1269	2115
31	Edwardowo	1,4	750	536
32	Górczyn	2,3	9307	4047
33	Górczynek	2,3	2963	1288
34	Komandoria Pomet	1,1	1473	1339
35	Kopernika Raszyn	2,3	25370	11030
36	Ks. Ignacego Skorupki	0,2	713	3565
37	Lotników Wielkopolskich	1,1	682	620

Lp.	Nazwa osiedla	Powierzchnia [km <sup>2</sup> ]	Liczba mieszkańców	Gęstość zaludnienia [osób/km <sup>2</sup> ]
38	Maltańskie	0,2	750	3750
39	Naramowice	4,0	9009	2252
40	Ogrody	2,1	6803	3240
41	Ostrów Tumski Śródka Zawady	4,0	2421	605
42	Sołacz	5,8	5078	876
43	Stanisława Przybyszewskiego	0,3	1820	6067
44	Starołęka Mała	3,6	2956	821
45	Warszawskie	1,6	4512	2820
46	Wilczy Młyn	0,5	1199	2398
47	Winiary	2,0	12327	6164
48	Wola	2,2	4676	2125
49	Główna	2,3	3906	1698
50	Powstań Śląskich	0,3	530	1767
51	Świerczewo	5,0	13348	2670
52	Dębiec	3,5	13681	3909
53	Antoninek Zieliniec Kobylepole	6,6	8465	1283
54	Fabionowo Kotowo	7,1	1706	240
55	Głuszyna	15,0	3892	259
56	Junikowo	4,1	8375	2043
57	Kiekrz	8,5	1443	170
58	Krzesiny Pokrzywno Garaszewo	10,2	1987	195
59	Krzyżownicy Smochowice	10,8	7508	695
60	Kwiatowe	2,4	4459	1858
61	Ławica	7,0	5634	805
62	Morasko	11,0	938	85
63	Podolany	5,2	6800	1308
64	Radojewo	8,4	854	102
65	Starołęka Minikowo Marlewo	8,0	6441	805
66	Strzeszyn	12,0	5278	440
67	Szczepankowo Splawie Krzesinki	15,0	6028	402
68	Umultowo	6,4	3930	614
69	im. Jana Ostroroga – powołane 2010	b.d.	b.d.	b.d.
70	Teren nie objęty działaniem jednostek pomocniczych	37	41559	1123

Źródło: Doraźna Komisja Rady Miasta Poznania ds. reformy jednostek pomocniczych miasta.





Ryc. 1. Rozmieszczenie samorządów osiedlowych w Poznaniu (stan z 2009 r.)

Źródło: na podstawie ZGIKM GEOPOZ.

małe jednostki, zajmujące poniżej 1 km<sup>2</sup> i zamieszkałe przez mniej niż 1000 mieszkańców, które mają strukturę osiedli (np. osiedle Powstań Śląskich, osiedle Zagroda).

## 5. Problemy funkcjonowania osiedli i projekty reform układu jednostek pomocniczych w Poznaniu

Sposób funkcjonowania jednostek pomocniczych miasta Poznania budzi spore kontrowersje. Osiedla które powstały z inicjatywy oddolnej mieszkańców, nie spełniają swojej roli. Za główną przyczyną tego stanu rzeczy uważa się brak równowagi pomiędzy kompetencjami a zadaniami wynikającymi ze statutu, co przejawia się małym wpływem jednostek na politykę przestrzenną miasta, brakiem możliwości decydowania o inwestycjach miejskich na osiedlu i nierespektowaniu kompetencji jednostek przez radę miasta. Dużym problemem jest także sposób finansowania jednostek pomocniczych, który nie gwarantuje realizacji zadań statutowych. Szczególne trudności stwarza istniejący układ terytorialny jednostek pomocniczych, który jest niespójny, rozdrobniony, a zróżnicowanie wielkościowe jednostek w praktyce uniemożliwia sprawne zarządzanie. Dodatkowo problemem jest niska frekwencja w wyborach do rad osiedli i brak wspólnego terminu wyborów oraz niska rozpoznawalność jednostek. W celu poprawy funkcjonowania jednostek pomocniczych w Poznaniu konieczna jest reforma jednostek osiedlowych.

Znane są dwie propozycje reformy podziału pomocniczego miasta Poznania. Pierwsza z nich nawiązuje do koncepcji podziału miasta na dzielnice, które przejęłyby część podstawowych obowiązków gmin. Druga jest propozycją reformy rad osiedli, polegającą na scaleniu obecnie istniejących osiedli w jednostki większe oraz nadaniu im dodatkowych kompetencji, które jednak nie umniejszają w znaczący sposób zadań wykonywanych przez gminę.

Z pierwszą propozycją zmian wystąpił prezydent Poznania. Zaproponował on w 2008 r. reformę jednostek pomocniczych, polegającą na zastąpieniu istniejących wówczas 68 osiedli przez 16 nowych dzielnic. Projekt reformy zakładał, że nowo powołane dzielnice otrzymają szerokie kompetencje i zadania gmin. Nowy podział na dzielnice ustanawiał wybory do rad dzielnic i utworzenie urzędów dzielnicowych. Do zadań tych urzędów należałoby m.in. administrowanie przedszkolami, szkołami podstawowymi, gimnazjami, zarządzanie lokalnymi drogami i zielenią. Dbałyby one też o porządek i bezpieczeństwo, a także o rozwój kultury, sportu i rekreacji oraz o ład przestrzenny. Głównym celem reformy miało być zwiększenie udziału obywateli w podejmowaniu dotyczących ich decyzji. W zamyśle urzędników prezydenta reforma miała przyspieszyć rozwój społeczeństwa obywatelskiego, poprawić efektywność wydawania publicznych pieniędzy oraz usprawnić obsługę mieszkańców. We wszystkich nowych dzielnicach miały powstać punkty obsługi mieszkańców, które znosiłyby konieczność odwiedzania różnych urzędów. Według wstępnej koncepcji dzielnic miało być 16. Liczba ta wynikała z założenia, że każda dzielnica miałaby liczyć 20–50 tys. mieszkańców. Projekt reformy zakładał, że za rozszerzonymi kompetencjami miałyby pójść odpowiednie środki finansowe. Głównym celem reformy miało być przekazanie jak największej liczby uprawnień nowym dzielnicowym władzom. Prezydent szacował, że dzielnice mogłyby dostać do rozdysponowania nawet jedną trzecią budżetu Poznania. Proponowany podział Poznania na dzielnice według projektu prezydenta Poznania prezentuje rycina 2.

Projekt spotkał się z krytyką zarówno ze strony naukowców, jak i organizacji samorządowych. Obawiano się, że reforma spowoduje rozrost administracji i podniesie koszty zarządzania miastem. Prezydentowi zarzucano nieprzygotowanie analiz finansowych projektu oraz chęć zniszczenia samorządności lokalnej miasta. Bez wątplenia projekt stanowił rewolucję w sposobie zarządzania miastem i jego wprowadzenie powinna poprzedzać debata oraz analiza finansowa funkcjonowania nowych dzielnic.

Drugą propozycją reformy jest projekt reorganizacji obecnych rad osiedli. Reforma ta ma za zadanie głównie uporządkować obecnie mocno rozdrobnioną i niespójną strukturę rad osiedli w Poznaniu oraz wzmocnić ich pozycję w strukturach miejskich. Po upadku koncepcji prezydenckiej swoją propozycję przedstawili radni miasta Poznania. W celu wypracowania reformy powołana została Doradza Komisja Rady Miasta Poznania ds. Reformy Jednostek Pomocniczych miasta Poznania oraz określono zakres jej działania. W trakcie prac nad reformą komisja zapoznała się z funkcjonowaniem jednostek pomocniczych w innych miastach Polski (Łódź, Kraków, Wrocław, Gdańsk). Część rozwiązań postanowiła wykorzystać w proponowanych zmianach. W celu wypracowania odpowiedniego modelu zidentyfikowano podstawowe słabości funkcjonowania jednostek pomocniczych. Za główne słabości obecnego systemu uznano brak wpływu jednostek pomocniczych na przeznaczenie, wielkość i planowanie inwestycji miejskich, mały wpływ jednostek pomocniczych na politykę przestrzenną miasta, niemożliwość realizacji zadań statutowych oraz nadmiernie szeroki zakres zobowiązań dokumentacyjnych. Zauważono także, że zbyt rozdrobnione samorządy pomocnicze nie są silnym partnerem dla władz Poznania w zarządzaniu organizmem miejskim. Zwrócono uwagę na problem różnych terminów wyborów do rad osiedli i niewielkie zainteresowanie mieszkańców działalnością samorządów osiedlowych, czego efektem jest niska frekwencja w wyborach (poniżej 5% na większości osiedli).

Na podstawie identyfikacji słabości funkcjonowania jednostek pomocniczych Komisja zaproponowała poszerzenie kompetencji samorządów osiedlowych. Jako najważniejsze zmiany kompetencyjne zaproponowano (wg Projektu reformy jednostek pomocniczych miasta Poznania 2010):

- nadanie w statucie miasta Poznania jednostkom pomocniczym prawa inicjatywy uchwałodawczej na równi z prezydentem miasta i radnymi rady miasta Poznania – w sprawach odnoszących się do danego osiedla,



Ryc. 2. Podział administracyjny Poznania proponowany przez prezydenta miasta (wariant z 2008 r.)

Źródło: Agencja „Gazeta” na podstawie ZGIKM GEOPOZ

- przyznanie osiedlom kompetencji decyzyjnych w określonych dziedzinach (bieżące remonty szkół, gimnazjów i przedszkoli oraz dróg wewnętrznych i gminnych – z wyłączeniem podstawowego układu komunikacyjnego miasta czy konserwacji zieleńców osiedlowych),
- zagwarantowanie zasięgania opinii osiedli,
- prawo odwołania się do rady miasta w razie nieuwzględnienia opinii jednostki pomocniczej w istotnych sprawach dla osiedla,
- umożliwienie przedstawicielom osiedli pracy na prawach członka w komisjach odbioru robót finansowanych ze środków osiedla,
- uchwalanie propozycji do projektu budżetu miasta w części dotyczącej osiedla,
- wnioskowanie m.in. o sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarze działania osiedla, zmianę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarze działania osiedla, zgłaszanie opinii i postulatów do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta oraz projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących terenu osiedla przed ich sporządzeniem oraz zgłaszanie opinii, uwag i zastrzeżeń do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania miasta,
- opiniowanie m.in. warunków zabudowy i zagospodarowania terenu o charakterze użyteczności publicznej w rozumieniu ustawy, w zakresie dotyczącym osiedla oraz warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nie mających charakteru użyteczności publicznej, których uciążliwość może oddziaływać na obszar osiedla, sposobu prowadzenia inwestycji i przedsięwzięć jednostek organizacyjnych miasta na terenie osiedla, działań dotyczących porządku publicznego na osiedlu, w tym w szczególności działalności Straży Miejskiej, projektów przebiegu linii komunikacyjnych, lokalizacji przystanków i rozkładów jazdy komunikacji zbiorowej na terenie osiedla, projektów uchwał rady miasta w sprawach nadania nazw powstających ulic i placów na osiedlu lub zamiany nazw istniejących ulic i placów,
- delegowanie, na prawach członka, swojego przedstawiciela do udziału w pracach komisji konkursowych wybierających dyrektorów miejskich placówek działających na obszarze osiedla (żłobków, przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów), delegowanie członka rady osiedla do komisji przygotowujących porozumienia negocjacyjne dotyczące realizacji zadań w trybie lokalnych inicjatyw inwestycyjnych, oraz komisji powołanych w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym,
- możliwość decydowania o kolejności realizacji poszczególnych zadań na osiedlu poprzez przygotowanie w formie uchwały listy rankingowej inwestycji. W listach rankingowych rada osiedla otrzyma możliwość wskazania kolejności (hierarchię) realizacji poszczególnych zadań, wynikającą z uprzednio dokonanych przeglądów oraz dodatkowych czynników do uwzględnienia (np. nakaz Sanepidu dotyczący remontu określonego mienia szkoły; stan dróg według dostarczonych kryteriów ZDM lub wartość przyrodnicza zieleńców, szacowana przez ZZM). Zadania z list rankingowych – po weryfikacji odpowiednich merytorycznie jednostek miejskich

– będą realizowane w miarę posiadanych środków w następnym roku budżetowym przez właściwe gminne jednostki organizacyjne.

Komisja przedstawiła także projekt zmiany finansowania jednostek pomocniczych. Uznano, że należy zmodyfikować obecny model finansowania jednostek polegający na przeznaczaniu środków finansowych w zależności od liczby mieszkańców osiedla. Zaproponowano, by środki wolne oparte były na 3 głównych filarach:

- tzw. „pogłównym”, zależnym od liczby osób zameldowanych na osiedlu – kwota  $x$  od mieszkańca,
- czynnika powierzchniowym jednostki pomocniczej – kwota  $x$  na każdy  $\text{km}^2$  powierzchni,
- 5% udziału w podatku od nieruchomości pochodzącego z terenu danej jednostki pomocniczej skorygowanego przez zastosowanie spłaszczającego algorytmu, premiującego konsolidację osiedli. Ponieważ będą to kwoty znaczne, komisja zaproponowała, aby środki uzyskane z tego źródła osiedla mogły przeznaczać tylko na zadania inwestycyjne w obrębie lokalnej infrastruktury.

W toku prac Doraźnej Komisji Rady Miasta Poznania ds. Reformy Jednostek Pomocniczych zauważono, iż obecne zbyt duże rozdrobnienie jednostek w Poznaniu oraz ich znaczne dysproporcje ludnościowe uniemożliwiają w oczywisty sposób nadanie im tych samych, jednolitych zadań, praw, a w szczególności kompetencji decyzyjnych. Wystąpiła potrzeba przekształcenia układu terytorialnego osiedla do wielkości odpowiadającej wadze kompetencji przez nich posiadanych. Zamierzeniem komisji było skonsolidowanie obecnych jednostek pomocniczych w większe jednostki, zwane nadal osiedlami, przy czym starano się utrzymać dotychczasowy obywatelski charakter jednostek powołanych oddolnie przez samych mieszkańców. Zaproponowano jako tryb zmian terytorialnych samorządów osiedlowych procedury łączenia się osiedli w większe jednostki, rezygnując z ich odgórnej likwidacji bądź powoływania nowych osiedli. Na podstawie analizy uwzględniającej kryterium funkcjonalne, strukturalne i historyczne wyróżniono 3 grupy osiedli (ryc. 1) oraz wprowadzono progi wielkościowe dla każdej z analizowanych grup:

- osiedla z zabudową wielorodzinną (osiedla śródmiejskie oraz położone na terenie spółdzielni mieszkaniowych) – minimalny próg wielkości 15 tys. mieszkańców,
- osiedla z zabudową mieszaną (z występującą w różnych proporcjach zabudową jedno- lub wielorodzinną) – minimalny próg wielkości 5 tys. mieszkańców,
- osiedla peryferyjne (których jedna z granic stanowi jednocześnie granicę administracyjną Poznania) – minimalny próg wielkości 1 tys. mieszkańców.

Ustalono, że osiedle, które nie będzie spełniać minimalnego progu liczby mieszkańców w przynależnej odpowiednio grupie osiedli, podlegać będzie połączeniu z innym sąsiednim osiedlem spełniającym kryteria, lub z innymi mniejszymi sąsiednimi osiedlami. Efektem ich połączenia byłoby spełnienie wymaganych przez radę miasta minimalnych progów wielkości. W toku prac komisja zaproponowała każdemu z osiedli, które nie spełniałoby kryteriów wielkościowych, możliwe warianty łączenia się z innym osiedlem. Wynikiem tych propozycji jest przedstawiony na rycinie 3 wariant konsolidacji osiedli w mieście. Komisja uwzględniała także fakt zapewnienia osiedlom, które będą połączone z większym sąsiednim osiedlem zacho-

wanie wytworzonego przez nie, występującego dość często cennego kapitału społecznego. W tym celu zaproponowano zmianę w statutach osiedli polegającą na powołaniu w ramach osiedla jednostki niższego rzędu (zwanej np. rejonem) dla obszarów, które wskutek reformy utraciły status jednostki pomocniczej I – rzędu (osiedla). W celu likwidacji „białych plam” rada miasta kierując się aspektami historycznymi, fizyczno-topograficznymi i funkcjonalnymi przedstawiła projekty uchwał o dołączeniu obszarów niebędących terenem działania jednostek pomocniczych do istniejących lub przyszłych osiedli.

Ważną kwestią poruszoną w reformie jednostek pomocniczych jest także propozycja wprowadzenia jednego terminu wyborów do wszystkich rad osiedli. W ramach proponowanych zmian znacznie również uelastyczniono sporą część zasad wyborczych, m.in. aby łączące się osiedla z dniem 1 stycznia 2011 mogły podczas wyborów tworzyć odrębne okręgi wyborcze, co ma zagwarantować społecznościom dotychczasowych małych osiedli przynajmniej 1 przedstawiciela w radzie osiedla. Stąd też ordynacja przewiduje możliwość tworzenia okręgów jednomandatowych. Wprowadzono ponadto ułatwienia przy zgłaszaniu kandydatów na radnych osiedlowych.

Projekt reformy przedstawiony przez Doraźną Komisję Rady Miasta Poznania ds. Reformy Jednostek Pomocniczych miasta Poznania nie spotkał się z przychylnością wszystkich samorządów osiedlowych. Duże zastrzeżenia do projektu miał także prezydent miasta, który starał się przekonać radnych do koncepcji przygotowanej przez swoich urzędników. W lutym 2010 r. komisja zakończyła pracę nad projektem, po czym na specjalnie zorganizowanym spotkaniu zaprezentowano go radnym oraz samorządowcom osiedlowym.

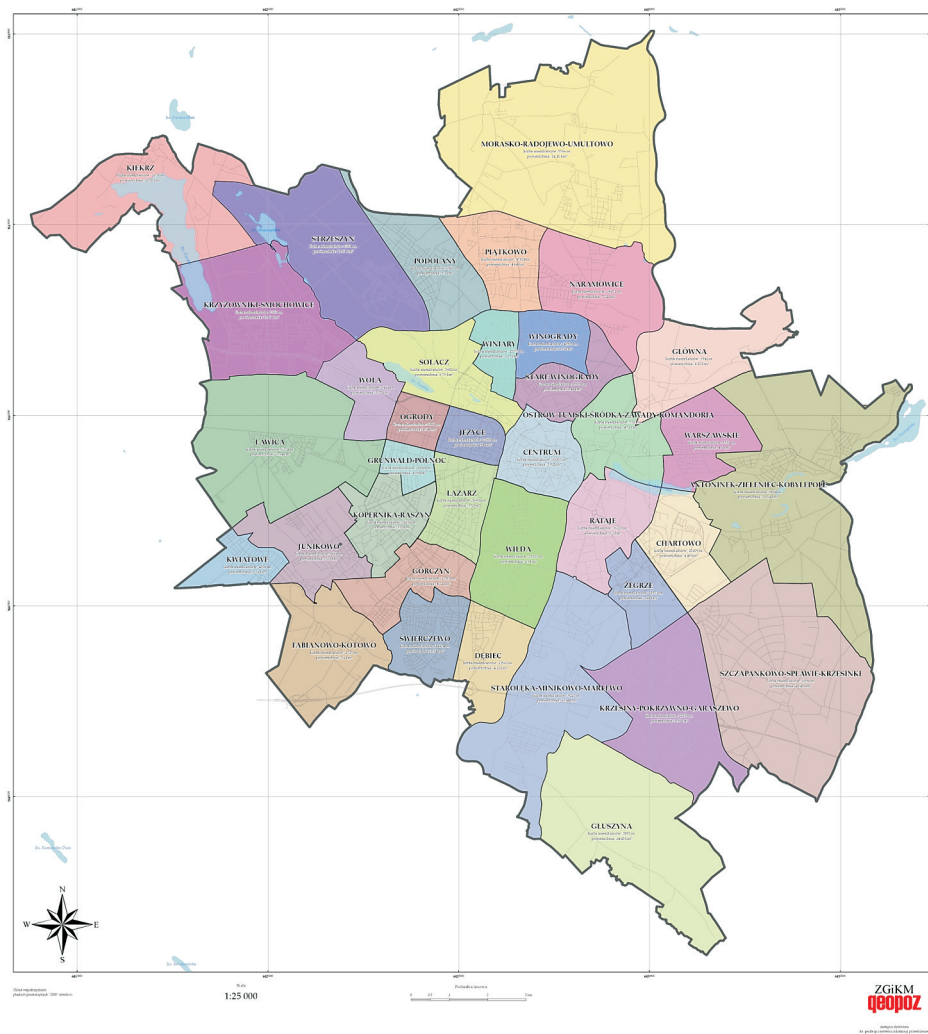
Analizując projekty reform podziału administracyjnego miasta należy stwierdzić, że obie propozycje stanowią krok naprzód w celu uporządkowania układu terytorialnego jednostek pomocniczych w Poznaniu. Przede wszystkim zostaje rozwiązany problem niespójności i rozdrobnienia jednostek pomocniczych w mieście. Największą wadą reformy osiedlowej jest w dalszym ciągu zbyt duże zróżnicowanie jednostek. Największe jednostki (np. Rataje) będą nadal nieporównywalne z jednostkami najmniejszymi (np. Kwiatowe). Z kolei rezultatem reformy dzielnicowej może być sztuczny podział administracyjny miasta. Przykładem może być próba stworzenia wspólnej dzielnicy przez osiedle Dębiec, Świerczewo, Kotowo i Fabianowo. Z punktu widzenia powiązań wewnętrznych i podziałów historycznych korzystniejsze byłoby powiązanie Dębca z Wildą, a Fabianowa z Górczynem. Tabela 2 prezentuje porównanie średniej liczby ludności i powierzchni trzech wariantów podziału pomocniczego: układu istniejącego, układu w ramach proponowanej reformy dzielnicowej (prezydenckiej) i układu wg propozycji reformy osiedlowej.

Propozycje reform zakładają także zwiększenie zadań i kompetencji jednostek pomocniczych, co niewątpliwie skutkować będzie to wzrostem ich znaczenia. Należy jednak pamiętać, że zadania, których realizację zleca się samorządom pomocniczym, powinny być dobrze sprecyzowane i możliwe do udźwignięcia przez samorządowców osiedlowych, którzy na co dzień pracują zawodowo. Bardzo istotnym aspektem reformy jest zmiana sposobu finansowania jednostek co przy dzisiejszym poziomie finansowania należy uznać za konieczność. Pozytywną zmianą

Tabela 2. Porównanie średniej liczby ludności i powierzchni istniejących jednostek i jednostek proponowanych

	Istniejące układy osiedli	Reforma dzielnicowa	Reforma osiedlowa
Średnia liczba ludności	8100	34 900	14 700
Średnia powierzchnia (km <sup>2</sup> )	3,8	16,4	6,9
Liczba jednostek	69	16	36–40

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 3. Propozycja konsolidacji osiedli w ramach reformy jednostek pomocniczych miasta Poznania

Źródło: na podstawie ZGIKM GEOPOZ.

jest także propozycja wprowadzenia inicjatywy uchwałodawczej dla rad osiedli na równi z prezydentem miasta i radnymi rady miasta Poznania w sprawach odnoszących się do danego osiedla. Dzięki temu uprawnieniu zwiększy się możliwość wpływu mieszkańców na działalność władz miasta.

## 6. Podsumowanie

Jednostki pomocnicze gmin nie stanowią dziś najistotniejszego elementu podziału administracyjnego. Jak przypomina Kulesza (1996), „fundamentalną jednostką w Polsce jest gmina. Każdy człowiek musi wiedzieć, że jakaś jednostka jest jednostką podstawową, natomiast wszystkie inne mają już charakter pomocniczy. Jednostki pomocnicze są podmiotami pomocniczymi w zarządzaniu gminą. Jakiej pomocy gmina wymaga, to jest sprawą konkretnej gminy. Musi ona uważać na to, by dana jednostka nie zburzyła struktury danej gminy od środka. Ustrój RP opiera się na gminach i to one są nadrzędne, (...) można tworzyć różne ustroje, nawet metropolitalne, wytwarzać jednostki pomocnicze wewnątrz gminy, ale żadne z tych rozwiązań nie mogą doprowadzić do dezintegracji jednostek podstawowych – gmin”. Głównym i podstawowym celem działalności jednostki pomocniczej jest zatem pomoc w zarządzaniu gminom. Jeżeli gmina decyduje się na powołanie w ramach jej działalności jednostki pomocniczej, to ona powinna coś robić i odpowiadać za pewien fragment rzeczywistości publicznej. Powinna mieć również możliwość realnego dysponowania częścią pieniędzy z budżetu gminnego, w taki sposób, żeby decyzje rady osiedla były równoważne z decyzjami rady gminy. Dlatego też powoływanie jednostki pomocniczej bez przydzielenia jej określonych środków i kompetencji mijają się z celem.

Należy także stwierdzić, że bardzo ważną rolę jednostki osiedlowe odgrywają w kształtowaniu działalności samorządowej mieszkańców, tworzeniu tzw. „kapitału społecznego” i więzi społecznych pomiędzy mieszkańcami danej jednostki. Szczególnie ten aspekt jest główną przyczyną zróżnicowania wielkościowego jednostek (zwłaszcza w miastach). Zdaniem Kaczmarka (1996) osiedle odgrywa niezwykle istotną rolę w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego.

Analizując problematykę jednostek pomocniczych miasta Poznania, można łatwo dostrzec, że rady osiedlowe w obecnej formie nie spełniają swojej roli. Podział administracyjny miasta jest rozdrobniony i niespójny, zadania wyznaczone do realizacji jednostkom pomocniczym są zbyt ogólne, a kompetencje zbyt ograniczone. Dużym problemem jednostek osiedlowych jest niski poziom rozpoznania wśród mieszkańców. Rezultatem tego jest rzadko przewyższająca 5% frekwencja w wyborach do rad osiedli. Bez wnikliwej analizy można dostrzec i wskazać problemy oraz słabości stanu obecnego. Podstawowym problemem są zbyt ograniczone kompetencje rad osiedli, które kończą się w zasadzie na opiniowaniu i wnioskowaniu w imieniu mieszkańców. Słabością jednostek pomocniczych jest także ich umocowanie prawne, niewystarczające kompetencje w stosunku do zadań statutowych oraz zbyt mały wpływ jednostek na politykę przestrzenną. Dużo problemów członkom organów osiedlowych sprawiają także zobowiązania dokumentacyjne.



Problemy te niewątpliwie skłaniają do reformy jednostek osiedlowych w Poznaniu. Konieczne jest wzmocnienie roli jednostek osiedlowych we współzarządzaniu miastem. Bardzo ważnym zadaniem jest dopasowanie układu terytorialnego do kompetencji i zadań powierzonych osiedlom. Konieczne jest także podniesienie poziomu rozpoznawalności jednostek osiedlowych wśród mieszkańców. Dzięki dostrzeżeniu problemu funkcjonowania jednostek osiedlowych w Poznaniu przez lokalnych samorządowców jest szansa, że już od 2011 r. system funkcjonowania jednostek pomocniczych ulegnie zmianie, na czym skorzystają przede wszystkim mieszkańcy miasta.

## Literatura

- Kaczmarek G. 1996. Społeczeństwo obywatelskie w osiedlu. [W:] A. Porawski, J. Hałas (red), Jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego w miastach – informator. Związek Miast Polskich, Poznań.
- Kulesza M. 1996. Założenia ustrojowe jednostek pomocniczych w zamyśle autorów ustawy o samorządzie terytorialnym. [W:] A. Porawski, J. Hałas (red.), Jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego w miastach – informator. Związek Miast Polskich, Poznań.
- Leński Z. 2000. Zarys prawa administracyjnego. Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa.
- Projekt reformy jednostek pomocniczych miasta Poznania. 2010. Doraźna Komisja ds. Reformy Jednostek Pomocniczych Miasta Poznania, Poznań.
- Szewc A., Jyż G., Pławecki Z. 2005. Samorząd gminny. Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa.

## Źródła prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001.142.1591 ze zm.).  
Statut Miasta Poznania (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2003 r. nr 54, poz. 1014 ze zm.).

## Characteristics and operation of subsidiary districts in the city of Poznań

**Abstract:** The aim of the study is the presentation of subsidiary districts in the city of Poznań. Poznań's division into districts has been created by its citizens and is a result of their perception of the urban space. Unfortunately differences in the population and size of those units are too big, and the whole structure is inconsistent. The administrative tasks and powers of these units are also diverse. This problem causes difficulties in the daily operation of the units. The study identifies these difficulties by focusing primarily on their spatial aspect. In addition, a planned reform of the subsidiary units in Poznań is presented. The author indicates also the integrating role of the district units. They should serve not only administrative tasks, but should also integrate a district's population.

**Key words:** subsidiary units, district, Poznań, reform of the subsidiary units in Poznań