

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 11/2025

Kadłubowość czy podmiotowość? Jednostki pomocnicze gminy w samorządzie terytorialnym Bielska-Białej i Poznania

Dr Tomasz Wawak

Wstęp

Ustawa o samorządzie gminnym stanowi, że „gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto”¹. Statut gminy określa zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej². Natomiast uchwalony przez radę gminy statut jednostki pomocniczej określać ma jej organizację i zakres działania³, a także uprawnienia do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy⁴. W niniejszym artykule poruszone zostaną zagadnienia związane z polityką miejską, toteż przedmiotem rozważań będą osiedla, a nie sołectwa. Te ostatnie występują na terenach wiejskich, mają odrębną specyfikę oraz posiadają dodatkowe uprawnienia, nieprzynależne jednostkom pomocniczym w miastach.

Jednostki pomocnicze gminy, nie będąc odrębnymi szczeblami samorządu terytorialnego, działają w ramach prawa miejscowego uchwalonego przez organ stanowiący właściwej gminy. „Jednostki pomocnicze gminy stanowią element struktury wewnętrznej gminy, a zatem nie mają charakteru wyodrębnionych ustawowo związków publicznoprawnych, jak również nie stanowią odrębnych korporacji i nie mają osobowości prawnej”⁵ – zauważa Katarzyna Borówka. Oznacza to, że statutową działalność rady osiedli czy rady dzielnic prowadzą w ramach osobowości prawnej gminy, a ich budżety są częściami budżetów gminy. Wszystkie ich wydatki i uprawnienia do prowadzenia gospodarki finansowej określa uchwała budżetowa rady gminy⁶.

¹ Art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2024 poz. 609 [dalej – ustawa o samorządzie gminnym].

² Art. 5 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

³ Art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

⁴ Art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

⁵ K. Borówka, Wybrane problemy nadzoru nad działalnością jednostek pomocniczych gminy, „Metropolitan” 2016, nr 1(5), s. 57.

⁶ D. Jaśkowiec, Uwarunkowania prawne funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy w kontekście przepisów ustawy o samorządzie gminnym wraz z propozycją ich zmiany, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, „Analiza Celowa” 2022, nr 16, s. 4, <https://frdl.org.pl/publikacje/analizy-celowe/uwarunkowania->

Jak pisze Katarzyna Borówka: „w nauce prawa administracyjnego podkreślono, że wykonywanie zadań gminy przez j.p.g. [jednostki pomocnicze gminy – T.W.] stanowi przejaw realizacji zasady pomocniczości (subsydiarności), której podstawowym założeniem jest sprawowanie administracji »jak najbliżej obywatela«”⁷. Zasada ta zawarta jest w Konstytucji RP – zarówno w zapisach art. 164, jak i w preambule, mówiącej o „zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”⁸. Powołanie do życia jednostek pomocniczych wpisuje się więc w realizację zasady subsydiarności. W największych polskich miastach skala uprawnień jednostek pomocniczych jest bardzo zróżnicowana. Wydana w 2013 r. książka *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*⁹ ukazała to zróżnicowanie na przykładzie 23 największych miast w Polsce. Z przeprowadzonych badań wyłania się obraz słabości kompetencyjnej rad osiedli i dzielnic, które odgrywają marginalną rolę w wykonywaniu zadań publicznych o charakterze lokalnym¹⁰. Od tamtej pory w części miast przeprowadzono zmiany na rzecz zwiększenia poziomu legitymizacji jednostek pomocniczych gminy, a także wzmocnienia ich kompetencji prawnych i możliwości finansowych.

Artykuł ten ma na celu przybliżenie czytelnikowi przykładów Bielska-Białej oraz Poznania. Wybór tych miast został podyktowany dwoma czynnikami. Pierwszy to osobiste doświadczenia autora, pełniącego funkcję przewodniczącego jednej z bielskich rad osiedla, a następnie radnego miejskiego zaangażowanego w reformę statutów osiedli, która zakończyła się częściowym powodzeniem. Drugim powodem wyboru obu miast są krańcowo odmienne rozwiązania prawne dedykowane jednostkom pomocniczym w obu samorządach terytorialnych. Poznań już kilkanaście lat temu stał w awangardzie polskich miast podejmujących reformy w zakresie poszerzania demokracji na poziomie dzielnic. Z kolei w Bielsku-Białej w ostatnich kilkunastu latach udało się zrealizować bardzo ograniczone działania w tym zakresie. Celem artykułu jest zaprezentowanie rozwiązań prawnych i doświadczeń obu miast. Pomimo ich zróżnicowania w obu miastach wspólne wydają się przeszkody dla postępu, występujące zresztą na szczeblu lokalnym większości ośrodków miejskich w Polsce.

Osiedla w samorządzie terytorialnym Miasta Bielska-Białej

Miasto Bielsko-Biała podzielone jest na 30 jednostek pomocniczych – osiedli¹¹. Część nazw nawiązuje do historycznych miejscowości, które w XX w. weszły w obręb miasta: Aleksandrowice, Komorowice Śląskie, Komorowice Krakowskie, Hałcnów, Lipnik, Wapienica, Kamienica, Mikuszowice Śląskie, Mikuszowice Krakowskie i Straconka. Pozostałe albo pokrywają się z obszarem blokowisk powstałych w okresie PRL-u, albo stanowią dawne przysiółki lub obszary niegdyśszych przedmieść¹².

prawne-funkcjonowania-jednostek-pomocniczych-gminy-w-kontekście-przepisów-ustawy-o-samorządzie-gminny [data dostępu: 1.02.2025].

⁷ K. Borówka, dz. cyt., s. 51.

⁸ Art. 164 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483; preambula Konstytucji RP.

⁹ P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska, A. Kurniewicz, *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013.

¹⁰ Tamże, s. 196.

¹¹ § 1 uchwały nr LXVII/1093/2002 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 8 października 2002 r. w sprawie uchwalenia Statutów Osiedli w Bielsku-Białej.

¹² R. Kaczmarek, *Administracja i samorząd miejski*, w: *Bielsko-Biała. Monografia miasta*, red. I. Panic, t. 4: *Bielsko-Biała w latach 1918–2009*, red. nauk. R. Kaczmarek, Wydział Kultury i Sztuki Urzędu Miejskiego w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2010, s. 408–409.

Od 2015 r. rady osiedli wybierane są w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym¹³. Wcześniej członkowie wyłaniani byli w drodze głosowania mieszkańców na zebraniu sprawozdawczo-wyborczym. W 2019 r. kadencja rad została wydłużona z czterech do pięciu lat¹⁴. Organizację i zakres działań osiedli określają statuty, których zapisy są identyczne z wyjątkiem nazw danych osiedli i ulic wchodzących w ich skład¹⁵. Zgodnie ze statutami organami dokonującymi rozstrzygnięć „w sprawach należących do zadań Osiedla” są Rada Osiedla i Zarząd Osiedla¹⁶. Ta pierwsza jest organem uchwałodawczym, którego liczebność na osiedlach liczących do 20 tys. mieszkańców wynosi 15 członków. W praktyce wszystkie rady osiedli mają taką właśnie liczbę członków. Członkiem Rady Osiedla nie może być radny miejski (§ 18 ust. 2 załącznika do uchwały). Rada Osiedla wybiera z grona swoich członków Przewodniczącego Rady Osiedla, który jednocześnie pełni funkcję Przewodniczącego Zarządu. Ten ostatni jest organem wykonawczym. Zarząd składa się z czterech członków wybranych spośród osób zasiadających w Radzie Osiedla: Przewodniczącego, Wiceprzewodniczącego Zarządu, Skarbnika i Sekretarza (§ 6 ust. 1–3 i § 7 ust. 1–2). Posiedzenia Rady Osiedla odbywają się co najmniej raz na kwartał (§ 9 ust. 1 załącznika do uchwały), a posiedzenia Zarządu nie rzadziej niż raz w miesiącu (§ 9 ust. 6 załącznika do uchwały). Trzecim organem statutowym wybieranym przez członków Rady Osiedla jest trzyosobowa Komisja Rewizyjna z przewodniczącym na czele (§ 8).

Wszystkie organy podejmują rozstrzygnięcia w formie uchwał (§ 10 ust. 1). Jednym z podstawowych narzędzi do wykonywania zadań przez Osiedle jest składanie pisemnych wniosków i opinii Prezydentowi Miasta lub właściwym jednostkom organizacyjnym Miasta. Mają one obowiązek poinformować Radę Osiedla o sposobie załatwienia zgłaszanych spraw (§ 15 ust. 2 i 3). Cele i zadania osiedli szczegółowo opisane są w statutach osiedli (§ 3 i 4). Dotyczą one realizacji zadań na rzecz mieszkańców, inicjowanych samodzielnie oraz wspólnie z organami Miasta. Wśród nich znajdują się w szczególności kwestie infrastruktury technicznej Osiedla, tworzenia więzi lokalnych, rozwoju oświaty, kultury, sportu, rekreacji, ładu przestrzennego, porządku i bezpieczeństwa, zieleni, współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami z terenu dzielnicy.

Kwestie kompetencji osiedli (§ 5) są od lat tematem dyskusji między częścią radnych osiedlowych a władzami miasta. Do 2019 r. kompetencje ograniczały się do „uchwalania propozycji do projektu budżetu miasta w części dotyczącej „Osiedla”, „dysponowania środkami finansowymi wydzielonymi w budżecie na potrzeby Osiedla”, formułowania postulatów, wniosków i opinii pod adresem władz miejskich, „współpracy w zakresie planowania przestrzennego”, wydawania „opinii w sprawach przekazanych przez Radę Miejską, Prezydenta Miasta i miejskie jednostki organizacyjne”. W 2019 r. Rada Miejska zwiększyła kompetencje Osiedla, poszerzając ich katalog o opiniowanie m.in. planów budowy dróg gminnych o znaczeniu lokalnym na etapie projektowania; stałych zmian organizacji ruchu; planów tworzenia, łączenia, podziału, likwidacji lub przekształcenia miejskich jednostek organizacyjnych na terenie Osiedla; zmian przebiegu linii

¹³ Wyniki wyborów do Rad Osiedli. Listy wybranych członków Rad Osiedli w wyborach w dniu 10 maja 2015 r., <https://rm.bielsko-biala.pl/aktualnosci/wyniki-wyborow-do-rad-osiedli-listy-wybranych-czlonkow-rad-osiedli-w-wyborach-w-dniu-10> [data dostępu: 4.02.2025].

¹⁴ § 1 ust. 1 uchwały nr VIII/111/2019 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 14 maja 2019 r. w sprawie zmian w Statucie Osiedla Aleksandrowice. Analogiczne zmiany uchwalono w 29 statutach pozostałych rad osiedli.

¹⁵ W odniesieniu do Bielska-Białej w artykule przytoczono zapisy Statutu Osiedla Aleksandrowice, co związane jest jedynie z jego pierwszeństwem w porządku alfabetycznym bielskich osiedli.

¹⁶ § 1 ust. 3 załącznika do Uchwały nr XLII/990/2014 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Osiedla Aleksandrowice.

komunikacyjnych na terenie Osiedla; lokalizacji przystanków autobusowych; projektów z budżetu obywatelskiego przewidzianych do realizacji na terenie Osiedla; sprzedaży w drodze przetargu gruntów gminnych z terenu Osiedla¹⁷. Co istotne, wprowadzono następujący zapis w Statucie Miasta: „w sprawach dotyczących danego Osiedla, w zakresie uregulowanym w Statucie Osiedla, zasięganie opinii Osiedla jest dla organów miasta i miejskich jednostek organizacyjnych obligatoryjne”¹⁸. W efekcie zwiększyła się liczba spraw, które rady osiedli niewiążąco opiniowały. Była to jedna z niewielu zmian w ostatnich latach, która rozszerzyła ich kompetencje.

Radni osiedlowi pełnią swoje funkcje społecznie (§ 11 załącznika do Statutu Osiedla). Jedynie Przewodniczący otrzymuje niewielką kwotę, mającą pokryć koszty działalności. Organy Osiedla otrzymują do dyspozycji środki finansowe wyodrębnione w budżecie miasta (§ 18 ust. 1). Środki te w 2015 r. wynosiły 5 tys. zł na rok, następnie urosły do 8 tys. zł i obecnej kwoty 12 tys. zł. Jak stanowi Statut Miasta: „Osiedle nie posiada osobowości ani zdolności prawnej i nie prowadzi samodzielnie gospodarki finansowej”¹⁹. Pieniądze wydawane są według zapisów preliminarza wydatków zatwierdzanego przez właściwe wydziały urzędu miejskiego lub gminne zakłady budżetowe. Zmiana w zapisach preliminarza każdorazowo wymaga zgody Prezydenta lub Rady Miejskiej (w wypadku konieczności naniesienia zmian w uchwale budżetowej)²⁰. Środki wydawane są na działalność bieżącą i organizację imprez dla mieszkańców. Raz w roku, na zebraniu sprawozdawczym Rady Osiedla, Zarząd prezentuje sprawozdanie z działalności, które obejmuje też sprawozdanie z wydatków finansowych²¹. O zebraniu informowani są mieszkańcy, którzy mogą zabrać głos oraz zgłosić wnioski dotyczące funkcjonowania Osiedla i działalności jego organów (§ 19 ust. 3). Na spotkanie zapraszani są: Prezydent Miasta, radni z okręgu wyborczego obejmującego dane Osiedle, przedstawiciele spółek miejskich, Policji i Straży Miejskiej.

Ograniczone możliwości finansowe bielskich osiedli spotykały się wielokrotnie z krytyką członków rad osiedli. W ostatnich kilku dekadach co najmniej dwukrotnie Prezydent Miasta zgadzał się na wydzielanie puli środków przynależnych Miejskiemu Zarządowi Dróg, z których rady osiedli mogły skorzystać, wskazując ulice przeznaczone do remontu. W wypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku inwestycja była realizowana. Ostatnio taka możliwość została wprowadzona w 2018 r. z przeznaczeniem 100 tys. zł na osiedle²². Z takiego rozwiązania władze miasta zrezygnowały po dwóch latach.

Nadzór nad działalnością organów Osiedla sprawowany jest przez Radę Miejską i Prezydenta Miasta (§ 20 ust. 1). Obsługę administracyjno-organizacyjną jednostek pomocniczych prowadzi Biuro Rady Miejskiej²³. Każda Rada Osiedla ma też swojego opiekuna – pracownika urzędu. Zarząd zobowiązany jest do składania Radzie Miejskiej sprawozdań z realizacji zadań w roku ubiegłym do końca stycznia każdego roku (§ 20 ust. 4).

¹⁷ Uchwały nr VIII/111/2019 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 14 maja 2019 r. w sprawie zmian w Statucie Osiedla Aleksandrowice.

¹⁸ § 11 ust. 6 załącznika do uchwały Nr XI/217/2019 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 24 września 2019 r. w sprawie Statutu Miasta Bielska-Białej.

¹⁹ § 11 ust. 7 załącznika do uchwały Nr L/1156/2022 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Uchwały Nr XI/217/2019 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 24 września 2019 r. w sprawie Statutu Miasta Bielska-Białej.

²⁰ § 11 ust. 8–10 załącznika do uchwały Nr L/1156/2022 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Uchwały Nr XI/217/2019 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 24 września 2019 r. w sprawie Statutu Miasta Bielska-Białej.

²¹ § 19 ust. 1 załącznika do uchwały nr XLII/990/2014 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Osiedla Aleksandrowice.

²² B. Stekla, *Niezależni.BB: Pierwsze tematy załatwione*, <https://beskidzka24.pl/niezalezni-bb-pierwsze-tematy-zalatwione/> [data dostępu: 5.02.2025].

²³ *Biuro Rady Miejskiej*, <https://bielsko-biala.pl/biuro-rady-miejskiej> [data dostępu: 10.02.2025].

Interesującą tradycją w praktyce bielskiego samorządu jest inicjowanie spotkań przewodniczących rad osiedli w formule tzw. Kolegium Rad Osiedli²⁴. Są to spotkania odbywające się w sali sesyjnej bielskiego ratusza. Udział w nich biorą przewodniczący rad osiedli (lub ich zastępcy), radni miejscy, urzędnicy i przedstawiciele prezydenta. Tematyka określana jest przez przewodniczących, którzy wybierają również ze swojego grona przewodniczącego na kolejne spotkanie Kolegium. Spotkania odbywają się kilka razy w roku, a tematyka oscyluje wokół spraw terenów miejskich, infrastruktury drogowej, gospodarki odpadami czy kwestii statutowych.

Jeśli chodzi o komunikowanie działań i inicjatyw podejmowanych przez rady osiedli, ze strony bielskiego Urzędu Miejskiego jest to głównie utrzymywanie i sporadyczna aktualizacja zakładki na stronie miasta poświęconej jednostkom pomocniczym. Można na niej znaleźć podstawowe informacje o terminach zebrań, statutach, ulicach przynależnych osiedlom, danych kontaktowych²⁵. Niektóre rady osiedli we własnym zakresie np. redagują strony internetowe czy profile w mediach społecznościowych lub korzystają z udzielonych przez Urząd Miejski gablotek informacyjnych.

Niska rozpoznawalność instytucji i członków rad osiedli objawia się w niskiej frekwencji wyborczej. Wybory do rad osiedli odbyły się w latach 2015, 2019 i 2025. Frekwencja w tych latach wynosiła kolejno: 20,36%²⁶, 8,19%²⁷ i 7,47%²⁸. Warto zauważyć ponadto, że w 2025 r. wybory przeprowadzono tylko na 8 osiedlach. Dzieje się tak przede wszystkim z powodu zjawiska zgłaszania się do startu w wyborach dokładnie 15 kandydatów, czyli tylu, ilu jest członków rady osiedla. Zgodnie ze statutem w takim wypadku wybory na danym osiedlu się nie odbywają, a osoby zarejestrowane automatycznie uznane zostają za członków rady osiedla²⁹. W 2015 r. było tak na 7 osiedlach³⁰, w 2019 r. wybory były niepotrzebne w 8 przypadkach³¹, a w 2025 r. – aż na 19 osiedlach³². Taka sytuacja jest przede wszystkim konsekwencją zapisów w statutach, które mówią, że „wybory do Rady Osiedla są ważne, jeśli wzięło w nich udział co najmniej 3% uprawnionych do głosowania w Osiedlu”³³ oraz że „w przypadku, gdy w wyborach wzięło udział poniżej 3% uprawnionych do głosowania, kolejne wybory przeprowadza się po upływie kadencji Rady Osiedla” (§ 42 ust. 2). Z tego powodu często przed wyborami radni osiedlowi, którym zależy, aby rada działała też w kolejnej kadencji, celowo dążą do tego, żeby kandydatów nie było więcej niż 15. W tym celu sami rekrutują chętnych i dbają o to, żeby nie było ich za wielu. Brak wiary w siłę demokracji na szczeblu rad osiedli obecny jest nawet pośród ich członków.

²⁴ Spotkanie Kolegium Rad Osiedli, <https://rm.bielsko-biala.pl/aktualnosci/spotkanie-kolegium-rad-osiedli> [data dostępu: 5.02.2025].

²⁵ Osiedla i Rady Osiedli, <https://rm.bielsko-biala.pl/osiedla-i-rady-osiedli> [data dostępu: 6.03.2025].

²⁶ Wyniki wyborów do Rad Osiedli. Listy wybranych członków Rad Osiedli w wyborach w dniu 10 maja 2015 r., <https://rm.bielsko-biala.pl/aktualnosci/wyniki-wyborow-do-rad-osiedli-listy-wybranych-czlonkow-rad-osiedli-w-wyborach-w-dniu-10> [data dostępu: 6.02.2025]. Stosunkowo wysoka frekwencja w 2015 r. wiązała się z faktem przeprowadzenia tych wyborów równoległe z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁷ Podsumowanie wyborów do Rad Osiedli, <https://rm.bielsko-biala.pl/wybory-do-rad-osiedli/wyniki-wyborow-archiwum-2019-r> [data dostępu: 6.02.2025].

²⁸ Wybraliśmy rady osiedli, <https://ms.bielsko-biala.pl/aktualnosci/1/wybralismy-rady-osiedli> [data dostępu: 19.02.2025].

²⁹ § 21 ust. 1–3 załącznika nr 2 do Statutu Osiedla Aleksandrowice.

³⁰ Wyniki wyborów do Rad Osiedli. Listy wybranych członków Rad Osiedli w wyborach w dniu 10 maja 2015 r., <https://rm.bielsko-biala.pl/aktualnosci/wyniki-wyborow-do-rad-osiedli-listy-wybranych-czlonkow-rad-osiedli-w-wyborach-w-dniu-10> [data dostępu: 8.02.2025].

³¹ Podsumowanie wyborów do Rad Osiedli, <https://rm.bielsko-biala.pl/wybory-do-rad-osiedli/wyniki-wyborow-archiwum-2019-r> [data dostępu: 8.02.2025].

³² T. Wawak, J. Zięba, Warto działać w radach osiedli, <https://lubbie.pl/aktualnosci/warto-dzialac-w-radach-osiedli> [data dostępu: 8.02.2025].

³³ § 42 ust. 1 załącznika nr 2 do Statutu Osiedla Aleksandrowice.

Niskie zainteresowanie jednostkami pomocniczymi miasta wpływać może z ich liczby i specyfiki części z nich. Na osiedlach będących blokowiskami brakuje chętnych do startu, ponieważ niektóre funkcje rad i zarządów osiedli wypełniają spółdzielnie czy wspólnoty mieszkaniowe. Jednostki pomocnicze mają mniej możliwości działania, gdyż nie dysponują wieloma gruntami miejskimi. W tym miejscu pojawia się pytanie, czy w Bielsku-Białej nie funkcjonuje za dużo osiedli i czy rady nie mają problemów z pracą na takim terenie. Wydaje się, że dokonanie korekty mapy mogłoby przynieść poprawę sytuacji. Jednakże każda lokalna władza obawia się narazić mieszkańcom, a słowo „likwidacja” zawsze źle się ludziom kojarzy³⁴.

Próbę zmniejszenia liczby osiedli z 30 do 13 podjęto w 2011 r., ale dość szybko ówczesne władze miasta wycofały się z pomysłu pod naporem opinii radnych osiedlowych i większości radnych miejskich³⁵. Taki sposób reakcji zbliżony jest do obrazu wyłaniającego się z badań przeprowadzonych przez zespół Pawła Swianiewicza nad jednostkami pomocniczymi polskich miast. W Krakowie, Poznaniu, Gdyni i Olsztynie blisko 80% ankietowanych radnych miejskich w wypadku prób likwidacji rad osiedli przewidywało umiarkowany lub silny protest mieszkańców³⁶. Władze samorządowe nie chciały manifestacji w dzielnicach czy protestów podczas sesji. W kulturze politycznej Polaków to „akcyjne”, zbiorowe zrywy są normą, a nie cierpliwa, długotrwała „praca u podstaw”. Przejawy tego widać też w jednostkach pomocniczych gminy, w których na co dzień może panować apatia, a dopiero próba ich likwidacji mobilizuje do aktywnego protestu.

Osiedla w samorządzie terytorialnym Miasta Poznania

Miasto Poznań jest podzielone administracyjnie na 42 osiedla³⁷. Te położone w centrum stanowią historyczną kontynuację średniowiecznego śródmieścia. Część osiedli to tereny przyłączone do Poznania po 1900 r., gdy władze niemieckie zadecydowały o rozbiórce fortyfikacji, które wcześniej ograniczały rozwój przestrzenny miasta³⁸. W okresie międzywojennym powstawały nowoczesne jak na tamte czasy osiedla spółdzielcze, lokowane na peryferiach³⁹. W latach 1925, 1973 i 1987 do miasta przyłączono wiele okolicznych wsi. W okresie Polski Ludowej charakter wielu osiedli radykalnie się zmienił wraz z powstaniem blokowisk z wielkiej płyty⁴⁰. W latach 2010–2011 władze miasta na czele z ówczesnym prezydentem Ryszardem Grobelnym przeprowadziły reformy funkcjonowania jednostek pomocniczych. Zmniejszono ich liczbę z 69 do 42, jednocześnie wyposażając je w znaczące w skali kraju kompetencje zarządcze i finansowe⁴¹. Rada Miasta Poznania 30 czerwca 2023 r. uchwaliła nowe

³⁴ T. Wawak, J. Zięba, dz. cyt.

³⁵ M. Dydo, *Po co nam rady?*, https://bielsko.biala.pl/2483,artykul#google_vignette [data dostępu: 8.02.2025].

³⁶ P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska, A. Kurniewicz, dz. cyt., s. 81–82.

³⁷ *Jednostki pomocnicze Miasta – osiedla*, „Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Poznania”, <https://bip.poznan.pl/bip/kategorie/samorzady-pomocnicze,6/> [data dostępu: 22.02.2025].

³⁸ *Rys historyczny Poznania*, <https://www.poznan.pl/mim/s8a/-%2Cp%2C25064%2C25065.html> [data dostępu: 22.02.2025].

³⁹ R. Matyja, *Miejski grunt. 250 lat polskiej gry z nowoczesnością*, Karakter, Kraków 2021, s. 226–227.

⁴⁰ *Rys historyczny Poznania*, <https://www.poznan.pl/mim/s8a/-%2Cp%2C25064%2C25065.html> [dostęp 22.02.2025].

⁴¹ Uchwała nr LXIX/941/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie podjęcia inicjatywy łączenia osiedli w trybie przewidzianym art. 37 a ust. 2 Statutu Miasta Poznania w ramach reformy funkcjonalnej jednostek pomocniczych w Poznaniu.

statuty osiedli. Obowiązują one począwszy od nowej kadencji rad osiedli, tj. od 12 maja 2024 r.⁴²

Rady osiedli wybierane są przez mieszkańców w powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych wyborach. Kadencja trwa 5 lat (§ 34 ust. 1–2 Statutu Osiedla). Każda rada składa się z 15 lub 21 radnych osiedlowych, których liczba zależy od wielkości populacji danej jednostki pomocniczej gminy⁴³. W przeciwieństwie do Bielska-Białej w Poznaniu nie ma zakazu jednoczesnego piastowania funkcji radnego miejskiego i radnego osiedlowego.

Organami Osiedla są Rada i Zarząd (§ 7). Rada to organ uchwałodawczy Osiedla (§ 8). Na czele stoi wybrany głosami jej członków Przewodniczący oraz jeden lub dwóch wiceprzewodniczących. Osoby pełniące te funkcje nie mogą wchodzić w skład Zarządu Osiedla (§ 10 ust. 1–3). Rada podejmuje działania na rzecz Osiedla poprzez podejmowanie uchwał i przyjmowanie stanowisk (§ 11 ust. 3–4). Posiada kompetencje w zakresie m.in. powoływania i odwoływania Zarządu, „uchwalania projektu planu wydatków i wnioskowania o ujęcie w budżecie Miasta zadań dotyczących obszaru Osiedla”, „występowania z wnioskami o przekazanie Osiedlu nieruchomości do zarządzania i korzystania” czy powoływania do życia stałych i doraźnych komisji Rady (§ 11 ust. 5), a także Rady Seniorów (§ 13). Sesje odbywają się nie rzadziej niż raz na kwartał (§ 14 ust. 1). Radni osiedlowi korzystają z Internetowego Asystenta Radnego Osiedlowego – narzędzia będącego częścią platformy Miejskiego Informatora Multimedialnego. Aplikacja chmurowa daje radnym osiedlowym stały dostęp do zawiadomień i projektów uchwał podejmowanych podczas sesji⁴⁴. Interesujący jest zapis stanowiący o tym, że w ramach funkcjonowania Rady Osiedla „inicjatywę uchwałodawczą posiada każdy radny, komisja, Zarząd oraz grupa co najmniej 100 mieszkańców Osiedla” (§ 18 ust. 1). Statut dość szczegółowo omawia również kwestie związane z prowadzeniem sesji przez Przewodniczącego, głosowaniami (jawne, imienne lub tajne), formalną strukturą uchwał i protokołów.

Zarząd Osiedla to organ wykonawczy, który realizuje bieżące działania Osiedla (§ 28 ust. 1–2). W skład Zarządu wchodzi od 3 do 5 osób w Radzie liczącej 15 radnych albo od 3 do 7 osób w Radzie liczącej 21 radnych (§ 83 ust. 2). Na czele Zarządu stoi Przewodniczący wraz z zastępcami (§ 84). Pozycja Przewodniczącego jest dość silna, złożenie przez niego rezygnacji automatycznie wiąże się bowiem z rezygnacją całego Zarządu (§ 87 ust. 1) i koniecznością wyboru przez Radę nowego Zarządu. Zadania Zarządu to: „przygotowywanie projektów uchwał Rady, wykonywanie uchwał Rady, przygotowywanie projektu planu wydatków, przygotowywanie wniosków w ramach konkursu na dofinansowanie zadań, współpraca z wydziałami i miejskimi jednostkami organizacyjnymi w wydatkowaniu środków finansowych wydzielonych w budżecie Miasta na realizację zadań Osiedla, zarządzanie mieniem Osiedla i korzystanie z niego zgodnie z przeznaczeniem [...], zapewnienie obiegu informacji między organami Osiedla a mieszkańcami, przedstawianie bieżącej informacji z prac Zarządu w okresie między sesjami Rady, przygotowywanie sprawozdań z działalności Zarządu za dany rok oraz przedkładanie ich Radzie i Prezydentowi nie później niż do końca lutego, a także mieszkańcom przez podanie do publicznej wiadomości w BIP” (§ 28 ust. 3). Podobnie jak Rada Osiedla również Zarząd wypowiada się i podejmuje rozstrzygnięcia poprzez

⁴² Uchwała nr LXXXVII/1625/VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 30 czerwca 2023 r. w sprawie uchwalenia statutu Osiedla Antoninek-Zieliniec-Kobypole. Zawartość wszystkich statutów jest analogiczna.

W dalszej części artykułu przytaczany jest statut Osiedla Antoninek-Zieliniec-Kobypole.

⁴³ E. Bogacka, K. Kulczyńska, R. Matykowski, *Aktywność lokalna mieszkańców Poznania w świetle wyników wyborów do rad osiedli w 2024 r.*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2024, nr 72, s. 74.

⁴⁴ Wyróżnienie dla „Internetowego Asystenta Radnego Osiedlowego”, <https://www.pcass.pl/wyroznienie-dla-internetowego-asystenta-radnego-osiedlowego/> [data dostępu: 22.02.2025].

uchwały (§ 30 ust.1). Zgodnie z § 32 ust. 2 Statutu Osiedla „w sprawach istotnych dotyczących Osiedla Przewodniczący Zarządu jest przyjmowany przez Prezydenta, jego zastępców, Sekretarza Miasta, Skarbnika Miasta i Przewodniczącego Rady Miasta bez zbędnej zwłoki”.

Jak stanowi § 4 Statutu: „do zadań Osiedla należą sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, dotyczące jego obszaru”. Statut wymienia długi katalog zadań Osiedla, wśród których znajdują się zarówno kwestie bliźniacze do tych z Bielska-Białej, np.: ład przestrzenny, drogi i ulice, edukacja, kultura, zieleń, porządek i bezpieczeństwo, współpraca z organizacjami pozarządowymi, jak i inne zagadnienia, m.in.: ochrona zdrowia, budownictwo mieszkaniowe czy „utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych” (§ 4 pkt 16). W § 5 znajduje się katalog narzędzi, poprzez które Osiedle realizuje te zadania. Są to: „występowanie z wnioskami i opiniami dotyczącymi realizacji zadań Miasta na obszarze Osiedla, w tym wnioskami o ujęcie w budżecie Miasta zadań dotyczących obszaru Osiedla; uchwalanie projektu planu wydatków, z uwzględnieniem środków finansowych na utrzymanie zrealizowanych inwestycji i przedsięwzięć oraz współpraca z wydziałami i miejskimi jednostkami organizacyjnymi w określaniu sposobu wydatkowania środków finansowych wydzielonych w budżecie Miasta na realizację zadań Osiedla; ustalanie, w uzgodnieniu z właściwą miejską jednostką organizacyjną, listy zadań remontowych dotyczących dróg publicznych gminnych oraz dróg wewnętrznych stanowiących własność Miasta; zarządzanie i korzystanie z mienia Osiedla, w tym występowanie z wnioskami o przekazanie Osiedlu nieruchomości do zarządzania i korzystania; zgłaszanie właściwym organom Miasta, wydziałom i miejskim jednostkom organizacyjnym przedstawicieli organów Osiedla jako kandydatów” na członków komisji odbioru robót lub innych powołanych przez Miasto.

Ponadto Rada i Zarząd Osiedla mają kompetencje do opiniowania projektów i zadań realizowanych przez Miasto na obszarze Osiedla. Są to m.in.: „na etapie koncepcji – projekty inwestycji i przedsięwzięć zleczanych lub finansowanych przez Miasto, dotyczących obszaru Osiedla”; propozycje remontów w gminnych placówkach oświatowych; projekty organizacji ruchu; „projekty przebiegu linii komunikacyjnych, lokalizacji i nazw przystanków komunikacji zbiorowej”; „przeznaczenie wolnych lokali użytkowych będących własnością Miasta”, a także „obiektów oświatowych, służby zdrowia, kultury, pomocy społecznej i rodziny, sportu i rekreacji”; „zamiary zbycia nieruchomości gruntowych lub lokali użytkowych stanowiących własność Miasta”; projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; „zadania z zakresu opieki nad dziećmi do lat trzech, pomocy społecznej i działań prorodzinnych oraz działań prosenioralnych” czy wreszcie „zgłaszanie propozycji i uwag do projektu dokumentacji technicznej opisującej przedmiot zamówienia lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia dla zadań zleczanych oraz realizowanych przez wydziały i miejskie jednostki organizacyjne ze środków finansowych wydzielonych w budżecie Miasta na realizację zadań Osiedla” (§ 5). Co ważne, zgodnie z § 40 ust. 1 Statutu Miasta Poznania „w sprawach dotyczących danego osiedla w zakresie uregulowanym w statucie osiedla zasięganie opinii osiedla jest dla organów Miasta i jednostek organizacyjnych Miasta obligatoryjne”⁴⁵.

Odrębne przepisy statutów osiedli regulują „zasady ustalania wysokości środków finansowych wydzielonych w budżecie Miasta dla Osiedla na realizację zadań” oraz „procedury planowania, realizacji i kontroli ich wykonania” (§ 5 ust. 2 Statutu Osiedla). Środki finansowe wydzielone w budżecie Miasta dla osiedli są przeznaczane na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań statutowych osiedli. Dzielą się na:

⁴⁵ § 40 ust. 1 uchwały nr LXXX/1202/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie Statutu Miasta Poznania. Jak wspomniano wcześniej, w 2019 r. Rada Miejska Bielska-Białej przyjęła taki właśnie zapis. Wzorem były zapisy poznańskiego statutu.

środki wolne, środki na remonty ulic miejskich oraz środki na budowę dróg lokalnych. Zgodnie ze zmianami statutów uchwalonymi w 2023 r. środki naliczane są obecnie w perspektywie pięcioletniej. Wysokość środków wolnych liczy się jako iloczyn dochodów podatkowych rocznie i określonego uchwałą współczynnika. Zgodnie z § 3 ust. 1 uchwały nr XCVII/1875/VIII/2024 Rady Miasta Poznania z dnia 6 lutego 2024 wynosi on 1,143% w pierwszym okresie pięcioletnim i 1,238% w kolejnych okresach pięcioletnich. Wysokość środków wolnych podlega waloryzacji w połowie kadencji. Na rok 2025 jest to 140 mln zł. Środki wolne dzielą się na rozwojowe (przeznaczone głównie na inwestycje, utrzymanie, remonty, wyposażenie składników majątkowych Miasta) i „pozostałe” (przeznaczone na dowolny cel statutowy osiedli). Dzielone są między poszczególne osiedla z uwzględnieniem liczby mieszkańców i powierzchni osiedla⁴⁶. Z kolei środki na budowę dróg lokalnych i na remonty ulic dzielone są proporcjonalnie do długości dróg gruntowych oraz liczby numerów adresowych⁴⁷. Na lata 2025–2029 Rada Miasta uchwaliła przeznaczenie łącznie 80 mln zł na budowę dróg lokalnych oraz 4 mln zł rocznie na remonty ulic miejskich⁴⁸.

Rosnące koszty utrzymania obiektów powstałych z inicjatywy rad osiedli zmotywowały władze Poznania do nałożenia na osiedla obowiązku ponoszenia kosztów związanych z utrzymywaniem terenów rekreacyjno-sportowych oraz zieleni gminnej i zadrzewień. Środki na pokrycie kosztów umniejszają środki wolne danego osiedla⁴⁹. Istotne kompetencje, a zarazem zobowiązania rad osiedli wobec władz miasta, związane są z zarządzaniem mieniem osiedla i korzystaniem z niego. Mowa tutaj o siedzibach rad osiedli, placówkach oświatowych, mieniu ruchomym, nieruchomościach z przeznaczeniem na tereny rekreacyjno-sportowe. Jak stanowią osiedlowe statuty: „dochody uzyskane z danej nieruchomości są dochodami Miasta i mogą zwiększać wysokość środków finansowych wydzielonych w budżecie Miasta na realizację zadań Osiedla” (§ 6 ust. 5). Radni osiedlowi mogą z upoważnienia Prezydenta Miasta składać oświadczenia woli w zakresie zarządu nieruchomością (§ 6 ust. 4) i korzystać z mienia, jednocześnie utrzymując je w stanie niepogorszonym (§ 6 ust. 6). Inną kompetencję Osiedla zapisano w Statucie Miasta. Stanowi on, że w grupie podmiotów posiadających inicjatywę uchwałodawczą znajduje się Osiedle. Ma ono inicjatywę „w sprawach dotyczących wyłącznie obszaru jego działania określonych w statucie Osiedla, które nie zostały ustawowo zastrzeżone do wyłącznej kompetencji Rady lub Prezydenta”⁵⁰. W praktyce w ostatnich 15 latach tylko raz skorzystała z tego narzędzia Rada Osiedla Żegrze, skutecznie wnosząc projekt uchwały pod obrady Rady Miejskiej.

Radni osiedlowi otrzymują za swoją pracę diety. Ich wysokość wyliczana jest na podstawie kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe⁵¹. Odrębne, odpowiednio wysokie stawki zależą od sprawowanej funkcji w Radzie lub Zarządzie Osiedla, a także liczebności osobowej Rady

⁴⁶ § 3 ust. 1–6 uchwały nr XCVII/1875/VIII/2024 Rady Miasta Poznania z dnia 6 lutego 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad naliczania środków budżetowych dla osiedli.

⁴⁷ § 5–6 uchwały nr XCVII/1875/VIII/2024 Rady Miasta Poznania z dnia 6 lutego 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad naliczania środków budżetowych dla osiedli.

⁴⁸ § 1–2 uchwały nr XCVII/1876/VIII/2024 Rady Miasta Poznania z dnia 6 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia środków na budowę dróg lokalnych oraz remonty ulic miejskich wydzielonych w budżecie Miasta dla osiedli na lata 2025–2029.

⁴⁹ § 4 uchwały nr XCVII/1875/VIII/2024 Rady Miasta Poznania z dnia 6 lutego 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad naliczania środków budżetowych dla osiedli.

⁵⁰ § 16 ust. 1 pkt 7 uchwały nr LXXX/1202/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie Statutu Miasta Poznania.

⁵¹ § 1 ust. 1 uchwały nr XI/190/IX/2024 Rady Miasta Poznania z dnia 19 listopada 2024 r. w sprawie zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej przewodniczącym zarządów osiedli, zasad przyznawania diet członkom zarządu osiedla i radnym rady osiedla.

Osiedla (15 lub 21 członków). Diety są obniżane proporcjonalnie do liczby nieobecności na sesjach Rady lub posiedzeniach Zarządu⁵².

Tematyka zakresu i form kontroli oraz nadzoru organów Miasta nad organami Osiedla zajmuje w statutach poznańskich osiedli o wiele więcej miejsca niż w statutach bielskich jednostek pomocniczych. Zgodnie z § 91 statutów „kontrola działalności organów Osiedla sprawowana jest na podstawie kryteriów: zgodności z prawem, celowości, rzetelności i gospodarności”, a „nadzór nad działalnością organów Osiedla sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem”⁵³. Prezydent ma prawo „w drodze zarządzenia orzec o nieważności w całości lub w części niezgodnej z prawem uchwały organu Osiedla” (§ 93 ust. 2 statutów osiedli). Rada Miasta może rozwiązać Radę Osiedla w przypadkach określonych w statucie, np. powtarzającego się naruszania prawa (§ 95 ust. 1).

Zgodnie ze Statutem Miasta „obsługę administracyjną, finansowo-księgową i prawną organów osiedli zapewnia Prezydent”⁵⁴. Rolę tę pełni Wydział Wspierania Jednostek Pomocniczych Miasta w Urzędzie Miasta Poznania⁵⁵. Obecnie wydział liczy 36 etatów i podzielony jest na 4 oddziały do obsługi spraw związanych z radami osiedli. Wydział zajmuje się organizacją i funkcjonowaniem osiedli oraz zapewnia im obsługę administracyjno-kancelaryjną. Zajmuje się sprawami dotyczącymi zadań proponowanych oraz przekazywanych do realizacji wydziałom i miejskim jednostkom organizacyjnym w ramach środków przeznaczonych dla osiedli. Odpowiada za proces przekazywania nieruchomości osiedlom do zarządzania i użytkowania. Ponadto realizuje zadania związane z organizacją i przeprowadzaniem wyborów do rad osiedli oraz sprawuje nadzór nad ich działalnością. Wydział koordynuje także współpracę osiedli z miejskimi jednostkami organizacyjnymi, wydziałami oraz innymi podmiotami. Pracownicy wydziału na potrzeby radnych osiedlowych opracowują wzory uchwał, regulaminów, wspierają w przygotowaniu uchwał, dokonują analiz prawnych, przygotowują i realizują budżety jednostek pomocniczych, koordynują planowanie zadań osiedli⁵⁶.

Warto wspomnieć, że działania poznańskich jednostek pomocniczych są szeroko komunikowane i promowane na zewnątrz. Główne formy kontaktu z mieszkańcami to bezpośrednie spotkania, dyżury telefoniczne, gazetki osiedlowe (Urząd Miasta wydaje je dla 20 rad osiedli), gabloty informacyjne, strony internetowe i komunikatory społeczne⁵⁷. Na stronie Miasta Poznania działa portal osiedlowy z zakładkami dla wszystkich 42 jednostek pomocniczych⁵⁸. Ponadto rady osiedla mogą redagować zakładki dotyczące życia w dzielnicach na miejskiej stronie Fyrtle.pl⁵⁹.

Ostatnie wybory do rad osiedli w Poznaniu odbyły się 12 maja 2024 r. Mieszkańcy wybrali radnych osiedlowych w 40 osiedlach (na 42 osiedla). Na dwóch osiedlach zabrakło chętnych do startu, dlatego Rada Miasta zadecydowała o organizacji

⁵² § 2 ust. 4–5 uchwały nr XI/190/IX/2024 Rady Miasta Poznania z dnia 19 listopada 2024 r. w sprawie zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej przewodniczącym zarządów osiedli, zasad przyznawania diet członkom zarządu osiedla i radnym rady osiedla.

⁵³ § 91 ust. 1–2 uchwały nr LXXXVII/1625/VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 30 czerwca 2023 r. w sprawie uchwalenia statutu Osiedla Antoninek-Zieliniec-Kobypole.

⁵⁴ § 43 uchwały nr LXXX/1202/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie Statutu Miasta Poznania.

⁵⁵ „Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Poznania”, <https://bip.poznan.pl/bip/wydzial-wspierania-jednostek-pomocniczych-miasta,1590>, [data dostępu: 3.03.2025].

⁵⁶ Tamże.

⁵⁷ *Jednostki pomocnicze*, „Baza Danych Miasta Poznania”, https://badam.poznan.pl/2023/iv_nasz_budzet_i_zarzadzanie/jednostki-pomocnicze-2/?utm_source=chatgpt.com [data dostępu: 6.03.2025].

⁵⁸ *Informacje z osiedli – biuletyn miejski*, oficjalna strona miasta Poznania, <https://www.poznan.pl/osiedla/> [data dostępu: 6.03.2025].

⁵⁹ Zob. Fyrtle.pl [dostęp 6.03.2025].

dodatkowych wyborów wiosną 2025 r.⁶⁰ Odbędą się one 13 kwietnia⁶¹. Frekwencja w wyborach w 2024 r. wyniosła 9,05% mieszkańców uprawnionych do głosowania. Dla porównania w 2019 r. było to 9,86%, a w 2015 r. – tylko 7,79%⁶².

W stronę większej podmiotowości jednostek pomocniczych

Porównanie statusu i kompetencji jednostek pomocniczych w Bielsku-Białej i Poznaniu ukazuje efekt obowiązujących w obu miastach ograniczeń ustawowych, mimo zastosowania odmiennych rozwiązań w prawie miejscowym. Oba przykłady pokazują, że brak osobowości prawnej osiedli i konieczność działania w ramach budżetu miejskiego cedują na władze gminne faktyczną odpowiedzialność za działania rad osiedli. Jednocześnie przykład Poznania ilustruje spore możliwości, jakie polskie miasta posiadają w zakresie aktywizacji i zwiększania podmiotowości swoich jednostek pomocniczych. W Poznaniu osiedla mogą nie tylko prowadzić szerokie działania na rzecz mieszkańców, ale też dysponować (za zgodą miasta) sporymi środkami finansowymi, a także zarządzać majątkiem należącym do gminy. W Bielsku-Białej rady osiedli wnioskuje jedynie o sposób wykorzystania szczupłych zasobów pieniężnych, przeznaczonych na działalność bieżącą.

Zastanawiające jest porównanie frekwencji wyborczej w wyborach do rad osiedli w obu miastach. Pomijając wybory do rad osiedli w Bielsku-Białej w 2015 r., które połączono z wyborami Prezydenta RP (20,36%), trzeba odnotować, że w latach 2015–2025 w bielskich i poznańskich wyborach najwyższym osiągniętym poziomem frekwencji było 9,86% w 2019 r. w Poznaniu. W badanych przypadkach frekwencja była do siebie zbliżona. Na tej podstawie można by z jednej strony stwierdzić, że nawet szerokie finansowanie jednostek pomocniczych nie zwiększa znacząco zainteresowania mieszkańców udziałem w wyborach. Z drugiej strony pamiętać trzeba, że w Bielsku-Białej z omawianych wcześniej powodów wybory odbywały się tylko na niektórych osiedlach. W obu miastach – przy tak dużej liczbie osiedli – wypełnienie list liczbą kandydatów porównywalną do tej z wyborów samorządowych jest niezwykle trudne. Swoją rolę odgrywa też nikłe zainteresowanie obywateli dodatkowymi, nieogólnopolskimi wyborami, co widać na przykładzie frekwencji w wyborach uzupełniających do Senatu.

Tabela 1. Średnia frekwencja w wyborach do rad osiedli w Bielsku-Białej i Poznaniu w latach 2015–2025

Bielsko-Biała	Poznań
20,36% (2015)	7,79% (2015)
8,19% (2019)	9,86% (2019)
7,47% (2025)	9,05% (2024)

Źródło: opracowanie własne.

⁶⁰ Z powodu rezygnacji dwóch radnych osiedlowych w jednym z okręgów wyborczych ostatecznie zdecydowano o dodatkowych wyborach na trzech osiedlach. *Wybory do trzech rad osiedli w przyszłym roku*, <https://www.poznan.pl/mim/info/news/wybory-do-trzech-rad-osiedli-w-przyszlym-roku,236420.html> [data dostępu: 6.03.2025].

⁶¹ „Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Poznania”, <https://bip.poznan.pl/bip/news/informacje-ogolne,c,9080/> [data dostępu: 6.03.2025].

⁶² E. Bogacka, K. Kulczyńska, R. Matykowski, dz. cyt., s. 78.

Z punktu widzenia mieszkańca i lokalnego działacza istnienie jednostek pomocniczych wiąże się z wieloma korzyściami. Wydaje się, że decentralizacja organów samorządu terytorialnego sprawia, że urząd jest bliższy mieszkańcowi. Nie musi on za każdym razem zwracać się do rozbudowanej i zbiurokratyzowanej instytucji, ale może nawiązać kontakt z przedstawicielami władzy lokalnej, którzy na co dzień działają w terenie, a często są wręcz jego sąsiadami. Jeśli osiedla dysponują jakimiś środkami, to nie ma także potrzeby wnioskować o dzielnicowe inwestycje do urzędników, radnych miejskich czy do samego burmistrza lub prezydenta. Wiąże się to z długim oczekiwaniem na wpisanie dodatkowych środków do uchwały budżetowej, w której najczęściej nie można już zrobić tzw. przesunięć. Tymczasem łatwiej jest rozwiązać daną sprawę w porozumieniu z radnymi osiedlowymi, dla których naprawa dzielnicowej drogi czy postawienie nowych ławek powinny być działaniami priorytetowymi.

Niestety praktyka wygląda często inaczej. Decentralizacja ma sens jedynie wtedy, gdy jednostki pomocnicze dysponują realną sprawczością. Jeżeli kompetencje nie są przekazywane niższemu szczeblowi, to decentralizacja ma charakter fasadowy. W rzeczywistości, w której radni osiedlowi są jedynie adresatami wniosków mieszkańców, a następnie ich przekazicielami do urzędu, stają się oni obiektami pretensji i żalu. Brak silnych kompetencji rad osiedli odbija się na stosunku obywateli miast do instytucji, w których zasiadają „bezradni radni” oraz do samego lokalnego samorządu, w którym „nic nie można załatwić”. Wówczas można mówić wręcz o kadłubowości osiedlowych organów.

Brak wystarczających funduszy, którymi jednostki pomocnicze mogłyby dysponować w ramach prawa, jest kolejnym powodem ich słabości. Nikłe kompetencje finansowe prowadzą do podobnych zjawisk co brak kompetencji decyzyjnych. Większość mieszkańców nie będzie słuchała tłumaczeń o małych kwotach na działalność statutową osiedla. Po prostu takie osoby przestaną uczestniczyć w spotkaniach rady osiedla, nie dostrzegając w nich większego sensu. Niestety podobnie dzieje się z dużą częścią nowo wybranych radnych osiedlowych. Po kilku spotkaniach dochodzą oni do wniosku, że realizacja postulatów, z którymi szli do wyborów, jest niemożliwa, a sama rada jest klubem dyskusyjno-integracyjnym, z którym władze miejskie w ogóle się nie liczą. Pożądanym kierunkiem wydaje się zatem zwiększanie kompetencji jednostek pomocniczych i większe ich upodmiotowienie w strukturach władzy lokalnej.

Bibliografia

- Bogacka E., Kulczyńska K., Matykowski R., *Aktywność lokalna mieszkańców Poznania w świetle wyników wyborów do rad osiedli w 2024 r.*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2024, nr 72, s. 73–91.
- Borówka K., *Wybrane problemy nadzoru nad działalnością jednostek pomocniczych gminy*, „Metropolita” 2016, nr 1(5), s. 50–57.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Dydo M., *Po co nam rady?*, https://bielsko.biala.pl/2483,artykul#google_vignette [data dostępu 8.02.2025].
- Jaśkowiec D., *Uwarunkowania prawne funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy w kontekście przepisów ustawy o samorządzie gminnym wraz z propozycją ich zmiany*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, „Analiza Celowa” 2022, nr 16, <https://frdl.org.pl/publikacje/analizy-celowe/uwarunkowania-prawne-funkcjonowania-jednostek-pomocniczych-gminy-w-kontekscie-przepisow-ustawy-o-samorzadzcie-gminny> [data dostępu: 1.02.2025].
- *Jednostki pomocnicze Miasta – osiedla*, „Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Poznania”, <https://bip.poznan.pl/bip/kategorie/samorzady-pomocnicze,6/> [data dostępu: 22.02.2025].
- Kaczmarek R., *Administracja i samorząd miejski*, w: *Bielsko-Biała. Monografia miasta*, red. I. Panic, t. 4: *Bielsko-Biała w latach 1918–2009*, red. nauk. R. Kaczmarek, Wydział Kultury i Sztuki Urzędu Miejskiego w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2010, s. 404–411.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997, Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483.
- Matyja R., *Miejski grunt. 250 lat polskiej gry z nowoczesnością*, Karakter, Kraków 2021.
- Stekla B., *Niezależni.BB: Pierwsze tematy załatwione*, <https://beskidzka24.pl/niezalesni-bb-pierwsze-tematy-zalatwione/> [data dostępu: 5.02.2025].
- Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M., Kurniewicz A., *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013.
- Uchwała nr LXVII/1093/2002 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 8 października 2002 r. w sprawie uchwalenia Statutów Osiedli w Bielsku-Białej.
- Uchwała nr XLII/990/2014 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Osiedla Aleksandrowice.
- Uchwała nr VIII/111/2019 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 14 maja 2019 r. w sprawie zmian w Statucie Osiedla Aleksandrowice.
- Uchwała Nr XI/217/2019 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 24 września 2019 r. w sprawie Statutu Miasta Bielska-Białej.
- Uchwała Nr L/1156/2022 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Uchwały Nr XI/217/2019 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 24 września 2019 r. w sprawie Statutu Miasta Bielska-Białej.
- Uchwała nr LXIX/941/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie podjęcia inicjatywy łączenia osiedli w trybie przewidzianym art. 37 a ust. 2 Statutu Miasta Poznania w ramach reformy funkcjonalnej jednostek pomocniczych w Poznaniu.
- Uchwała nr LXXX/1202/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie Statutu Miasta Poznania.
- Uchwała nr LXXXVII/1625/VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 30 czerwca 2023 r. w sprawie uchwalenia statutu Osiedla Antoninek-Zieliniec-Kobypole.

- Uchwała nr XCVII/1875/VIII/2024 Rady Miasta Poznania z dnia 6 lutego 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad naliczania środków budżetowych dla osiedli.
- Uchwała nr XCVII/1876/VIII/2024 Rady Miasta Poznania z dnia 6 lutego 2024 r. w sprawie ustalenia środków na budowę dróg lokalnych oraz remonty ulic miejskich wydzielonych w budżecie Miasta dla osiedli na lata 2025–2029.
- Uchwała nr XI/190/IX/2024 Rady Miasta Poznania z dnia 19 listopada 2024 r. w sprawie zasad przyznawania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej przewodniczącym zarządów osiedli, zasad przyznawania diet członkom zarządu osiedla i radnym rady osiedla.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2024 r. poz. 609.
- Wawak T., Zięba J., *Warto działać w radach osiedli*, <https://lubbie.pl/aktualnosci/warto-dzialac-w-radach-osiedli> [data dostępu: 8.02.2025].
- Witryna „Baza Danych Miasta Poznania”, https://badam.poznan.pl/2023/iv_nasz_budzet_i_zaradzanie/jednostki-pomocnicze-2/?utm_source=chatgpt.com [data dostępu: 6.03.2025].
- Witryna Fyrtle.pl [data dostępu: 6.03.2025].
- Witryna Miasta Poznania, <https://www.poznan.pl/mim/s8a/%2Cp%2C25064%2C25065.html> [data dostępu: 22.02.2025].
- Witryna Poznańskiego Centrum Superkomputerowo-Sieciowego, <https://www.pcss.pl/wyroznienie-dla-internetowego-asystenta-radnego-osiedlowego/> [data dostępu: 22.02.2025].
- Witryna Rady Miejskiej w Bielsku-Białej, <https://rm.bielsko-biala.pl/aktualnosci/spotkanie-kolegium-rad-osiedli> [data dostępu: 5.02.2025].
- Witryna Urzędu Miejskiego w Bielsku-Białej, <https://bielsko-biala.pl/biuro-rady-miejskiej> [data dostępu: 10.02.2025].

O AUTORZE

Dr Tomasz Wawak – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce i administracji (stopień doktora uzyskał w 2019 r. na Uniwersytecie Śląskim), radny Rady Miejskiej w Bielsku-Białej w latach 2018–2024, a wcześniej działacz społeczny i przewodniczący rady osiedla. W latach 2020–2023 koordynator Instytutu Strategii 2050 w województwie śląskim. W latach 2021–2023 pracownik Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej. Naukowo zajmuje się zagadnieniami samorządu terytorialnego oraz systemami politycznymi Wielkiej Brytanii i Niemiec.

STRESZCZENIE

Artykuł przedstawia zagadnienie roli jednostek pomocniczych w samorządach terytorialnych Bielska-Białej oraz Poznania. Poruszono kwestie organów osiedla, jego celów, zadań i kompetencji oraz narzędzi prawnych, którymi osiedla dysponują. W przypadku Poznania dużo uwagi poświęcono tematowi zarządzania mieniem osiedla i korzystania z niego, a także ustalania wysokości środków finansowych wydzielonych w budżecie miasta dla osiedla na realizację jego zadań. Pożądanym kierunkiem wydaje się zwiększanie kompetencji jednostek pomocniczych, co prowadzi do ich większego upodmiotowienia w strukturach władzy lokalnej.

Słowa kluczowe

jednostki pomocnicze gminy, rady osiedli, partycypacja obywatelska, Bielsko-Biała, Poznań

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

Warszawa, czerwiec 2025

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL