

Magdalena Kalisiak-Mędelska

Uniwersytet Łódzki

ZNACZENIE SAMORZĄDU POMOCNICZEGO W REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH. WPROWADZENIE DO TEMATU

Streszczenie: Samorząd pomocniczy staje się powoli istotnym elementem funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Jego wzmocnienie i rozszerzenie zadań i kompetencji stwarza realne warunki trafnej identyfikacji problemów społecznych i skutecznej ich realizacji przez organy władzy publicznej przy aktywnym udziale interesariuszy. Celem opracowania jest uwypuklenie znaczenia samorządu pomocniczego w procesie realizacji zadań publicznych.

Słowa kluczowe: samorząd pomocniczy, społeczność lokalna, zadania publiczne.

1. Wstęp

Przemiany zapoczątkowane w 1989 r. w istotny sposób zmieniły kształt życia społecznego w Polsce. Powstało w pełni zdecentralizowane państwo demokratyczne, w ramach którego realnego kształtu nabrała „martwa” do tej pory zasada pomocniczości. Decentralizacja przyniosła szerszy zakres praw, ale również i odpowiedzialności. Ponadto przyczyniła się do zwiększenia zasobów struktur będących możliwie jak najbliżej obywateli, tak by stworzyć im warunki do świadomego decydowania o wszystkich sprawach publicznych ich dotyczących. Fundamentem państwa stał się zatem samorząd, którego koncepcja opierała się na założeniu, że mieszkańcy będą samodzielnie zarządzać własnymi sprawami o charakterze lokalnym. Ma on jednak sens tylko wtedy, kiedy, jak podkreśla J. Regulski, lokalna społeczność jest zdolna przejąć odpowiedzialność za właściwe im sprawy, a co za tym idzie – jest świadoma swych praw, obowiązków, jak również swoich potrzeb i celów, do których dąży¹.

Decentralizacja państwa i reforma samorządowa stworzyły stabilne podstawy do budowania społeczeństwa obywatelskiego, które z własnej inicjatywy tworzy odpowiadające jego potrzebom formy życia gospodarczego, społecznego i kulturalnego. Jak zwraca uwagę W. Bokajło, mówiąc o społeczeństwie obywatelskim, mamy na myśli „społeczeństwo, w którym zespół instytucji oraz różnego typu dobrowolnych,

¹ J. Regulski, D. Górski, *Koncepcja reformy jednostek pomocniczych miasta Poznania (założenia)*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa-Szczecin 2007.

spontanicznych organizacji, związków i stowarzyszeń jest podstawą samodzielnego, wolnego od interwencji państwa rozwoju obywateli, a zarazem stanowi wyraz ich własnej aktywności². Inne ujęcie tego terminu wskazuje na szczególną budowę społeczeństwa obywatelskiego, które jest złożone z mniejszych lub większych jednostek zbiorowości, w znacznym stopniu niezależnych od państwa, mających przy tym szerokie możliwości dokonywania różnych wyborów w obszarze życia społecznego, politycznego i ekonomicznego³. Przytoczone definicje, jak również inne tutaj nie wymienione, silnie akcentują samodzielność wspólnot w podejmowaniu decyzji w kluczowych dla nich sprawach. Samodzielność ta może być istotnym czynnikiem pobudzającym rozwój lokalny, czynnikiem intensyfikującym efektywność lokalnych polityk, a przede wszystkim czynnikiem integrującym i aktywizującym obywateli w ramach danej wspólnoty.

Niewątpliwą funkcją dobrze rozwiniętego społeczeństwa obywatelskiego jest umacnianie demokracji. Obecnie wymaga to jednak odejścia od modelu państwa administracyjnego na rzecz państwa sieciowego, gdzie decentralizacja, jako zjawisko, musi wyjść poza ramy otoczenia zewnętrznego i sięgnąć jeszcze bliżej obywatela. „Pogłębianie” decentralizacji w głąb samorządu terytorialnego wydaje się być koniecznością, coraz częściej bowiem praktykuje się model „samorządności bez partycypacji”, który jest scentralizowany, upartyjniony i oligarchiczny. W tym kontekście nowego wymiaru i znaczenia nabiera samorząd pomocniczy.

Samorząd pomocniczy w naukach społecznych traktowany jest jako wyraz demokracji bezpośredniej i z tego względu stanowi podstawę funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Przybliża on władzę do mieszkańców, gdyż to właśnie na poziomie wspólnot lokalnych jednostki mogą w pełni uczestniczyć w życiu swojej społeczności. Może być on również przejawem budowania i rozwijania mechanizmów partnerstwa administracji ze społeczeństwem przy realizacji zadań publicznych. Za istotę działania samorządu pomocniczego można bowiem uznać dbałość o dobra wspólne i publiczne na obszarze wspólnoty. Ponadto zakres podejmowanych działań oraz sposobów jego działania uzależnione są od lokalnych uwarunkowań i zasobów, co przyczynia się do zwiększenia ich efektywności.

Problematyka organizacji i funkcjonowania samorządu pomocniczego nie jest bynajmniej zagadnieniem nowym. W tradycji państwa polskiego sołectwa, w przeciwieństwie do miejskich jednostek samorządu pomocniczego, są dobrze zakorzenione i odznaczają się kilkusetletnim rodowodem. Podział terenów wiejskich na sołectwa sięga już średniowiecza, przy czym wówczas rola i zadania sołtysa związane były ściśle z panującym systemem, był on bowiem nadzorcą wsi w imieniu jej właściciela⁴. Wraz z reaktywacją samorządu terytorialnego na szczeblu gminy w 1990 r.

² Za: K. Dojwa, *Samorząd lokalny jako kreator społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Wybrane aspekty*, [w:] A. Sakson, P. Węgierekiewicz (red.), *Samorząd pomocniczy jako czynnik pobudzający społeczeństwo obywatelskie na wsi*, Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów, Konin 2010, s. 96.

³ Tamże.

⁴ *Samorząd pomocniczy*, <http://www.samorzadpomocniczy.pl/index.php?p=sp> (03.06.2010).

powstały zarówno liczne sołectwa (obecnie jest ich ok. 40 tys.), jak i rady osiedli, dzielnic. Zgodnie z intencją ustawodawcy miały one być wyrazem samorządności i otwartości na zaangażowanie mieszkańców w proces zarządzania miastem czy też wsią. Jednakże w obecnym kształcie prawnym i sposobie działania stały się swego rodzaju przeżytkiem początku budowy państwa demokratycznego. W licznych przypadkach przestały mieć znaczenie dla samych mieszkańców, którzy niejednokrotnie nie widzą potrzeby czy też sensu angażowania się w życie swojego miasta czy wsi, a co dopiero w prace, działania właściwych jednostek pomocniczych. Możliwe, że przyczyną takiego stanu rzeczy jest „centralistyczne” postrzeganie roli i funkcji gminy, brak potrzeby sięgnięcia do nowych, skuteczniejszych narzędzi zarządzania, ale także, co bardzo często się podkreśla, brak aktywności obywatelskiej i brak nowoczesnych liderów lokalnych.

Spojrzenie na samorząd pomocniczy ulega jednak stopniowej zmianie. Wyrazem tego są chociażby prace rządu w zakresie dokończenia decentralizacji administracji publicznej, która przewiduje m.in. wzmocnienie roli i kompetencji jednostek pomocniczych⁵ (jednym z przyjętych już rozwiązań systemowych zgodnych z założeniami dalszej decentralizacji jest ustawa o funduszu sołeckim⁶). Są to działania o tyle ważne, iż obecne uregulowania prawne pozwalają na tworzenie w ramach gmin jednostek pomocniczych, przy czym nie powierzono im znaczniejszej liczby zadań. A przecież mogłyby one skutecznie odciążyć gminę od zadań istotnych z punktu widzenia danej jednostki pomocniczej.

2. Zasady tworzenia i funkcjonowania samorządu pomocniczego

Samorząd pomocniczy w Polsce działa na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym, przy czym ustawa tylko w sposób ogólny określa zasady, pozostawiając prawo decydowania w tej kwestii samym gminom. Daje temu wyraz art. 5 ustawy, który mówi „jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy”⁷. Oznacza to, że gmina jest całkowicie samodzielna w tym zakresie – może w ogóle nie utworzyć jednostek pomocniczych lub też utworzyć je na całym obszarze gminy bądź tylko na jej części. Jednostki pomocnicze nie mają charakteru wyodrębnionych związków samorządowych i nie stanowią odrębnych korporacji. Powoływane są one w sposób „odgórny”, w którym inicjatywa powołania jednostek pomocniczych może pochodzić od organów gminy (drogą decyzji rady gminy), lub też „oddolny”, będący inicjatywą, wyrazem aktywności samych mieszkańców. Uchwała rady w takim

⁵ Uchwała Rady Ministrów nr 13 z dnia 22 stycznia 2008 r. (Monitor Polski nr 8, poz. 99).

⁶ Zob. ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (DzU 2009, nr 52, poz. 420).

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

przypadku jest jedynie odpowiedzią na wyrażone zapotrzebowanie mieszkańców, prawnym usankcjonowaniem ich woli⁸.

Celem powoływania jednostek pomocniczych gminy jest umacnianie uprawnień obywateli do wykonywania zadań publicznych. Realizowanie zasady pomocniczości w tym wypadku polega w praktyce na tym, aby odpowiedzialność za sprawy publiczne ponosiły te organy, które znajdują się jak najbliżej obywatela. W odniesieniu do samorządu pomocniczego w sołectwach jest to zebranie wiejskie jako organ uchwałodawczy i sołtys (organ wykonawczy) oraz odpowiednio w miastach rada dzielnicy (osiedla) i zarząd, na czele którego stoi przewodniczący⁹. Przewodniczący organu wykonawczego jednostek pomocniczych gminy ma prawo do udziału w pracach rady gminy, na zasadach określonych przez statut, jednak bez prawa do udziału w głosowaniach. Rada gminy może także ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży. Zarówno sołtys, jak i przewodniczący zarządu korzystają z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym.

Zasady tworzenia, łączenia i podziału jednostek pomocniczych, tj. sołectw, dzielnic i osiedli¹⁰, określa statut gminy, stąd też rozwiązania w tym zakresie mogą się zasadniczo od siebie różnić w poszczególnych gminach. Natomiast organizację i zakres działania samej jednostki pomocniczej rada gminy reguluje odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Zawiera on obligatoryjne elementy unormowań, takie jak zapisy odnoszące się do sposobu wyboru, katalogu zadań i kompetencji organów jednostek pomocniczych, obszaru i sposobu działania danej jednostki pomocniczej oraz kontroli i nadzoru nad działalnością jej organów¹¹. Zakres przekazanych jednostce pomocniczej zadań, a co za tym idzie – kompetencji dla jej organów w świetle art. 7 ustawy o samorządzie gminny wydaje się być stosunkowo szeroki. W rzeczywistości jednak wpływ jednostek pomocniczych na zaspokajanie potrzeb danej wspólnoty jest raczej marginalny, ograniczony do uprawnień o niewiążącym charakterze. Uprawnienia te sprowadzają się najczęściej do takich zagadnień, jak:

- integracja wspólnoty samorządowej oraz organizowanie lokalnej samopomocy,
- wnioskowanie w sprawie działań gminy związanych z jednostką pomocniczą oraz ich samodzielnego inicjowania,

⁸ P. Matczak, A. Figiel, *Sukcesy i porażki jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego w Poznaniu i Kaliszu w opiniach ich działaczy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 4, s. 134.

⁹ Działalność sołtysa może być wspomagana przez radę sołecką. Zarówno sołtys, jak i rada sołecka wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Liczba członków rady nie może przekroczyć 21 osób.

¹⁰ Artykuł 5 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że mogą to być również inne formy niż te wymienione. Jednostką pomocniczą może być też położone na terenie gminy miasto.

¹¹ Artykuł 35 ustawy o samorządzie gminnym...

- opiniowanie oraz konsultowanie działań podejmowanych przez jednostki organizacyjne gminy w sprawach dotyczących jednostki pomocniczej,
- informowanie członków wspólnoty samorządowej o sprawach związanych z daną jednostką pomocniczą¹².

Przyczyną takiego stanu rzeczy jest pozycja samorządu pomocniczego względem gminy. Pełni on bowiem w stosunku do niej funkcje pomocnicze, co w znacznym stopniu ogranicza jego samodzielność. Dodatkowo ustawodawca nie wyposażył jednostek pomocniczych w osobowość prawną. Wszystkie działania zatem muszą być prowadzone w ramach podmiotowości gminy. Ponadto, w przeciwieństwie do władzy wykonawczej w gminie, niejednokrotnie pozbawione są one także właściwego, kompetentnego aparatu pomocniczego.

Na terenie Łodzi funkcjonuje 36 jednostek pomocniczych w formie osiedli w podziale na 5 delegatur Urzędu Miasta Łodzi. Przyjęto, że do zakresu ich działania będą należały wszelkie sprawy publiczne o zasięgu lokalnym, w tym:

- inicjowanie, wspieranie oraz organizowanie działań mających na celu zaspokojenie potrzeb mieszkańców osiedla,
- opiniowanie projektu budżetu miasta,
- uczestnictwo przedstawiciela rady osiedla, będącego pracownikiem Urzędu Miasta Łodzi lub jednostki organizacyjnej miasta, w komisjach przetargowych organizowanych przez jednostki organizacyjne miasta, w tym administracje nieruchomościami, w zakresie spraw w całości realizowanych na obszarze osiedla wraz z oceną realizacji tych zadań,
- współdziałanie z organami Miasta, Policją, Strażą Miejską i Strażą Pożarną w zakresie utrzymania ładu, porządku publicznego, bezpieczeństwa oraz przeciwdziałania patologiom społecznym na terenie osiedla,
- współdziałanie z organizacjami społecznymi i innymi podmiotami w tworzeniu na terenie osiedla świetlic i klubów osiedlowych dla dzieci, młodzieży i pozostałych mieszkańców,
- współdziałanie z administracjami nieruchomościami istniejącymi na terenie osiedla w zakresie zarządzania i dbałości o stan mienia komunalnego, wskazywania niezbędnych, priorytetowych do wykonania remontów, udziału w odbiorze wykonywanych prac,
- współdziałanie z organizacjami pozarządowymi w sprawach istotnych dla osiedla, ocena funkcjonowania jednostek organizacyjnych miasta działających na terenie osiedla w sferze użyteczności publicznej,
- wnioskowanie o kontrolę jednostki organizacyjnej miasta działającej na terenie osiedla w sferze użyteczności publicznej, z wyłączeniem jednostek organizacyjnych, które zakresem działania obejmują całe miasto,

¹² *Zadania realizowane przez jednostki pomocnicze gminy oraz sposoby ich finansowania*, Serwis Samorządowy LEX, <http://www.lex.com.pl/samorzad/arttykul/48> (5.06.2010).

- wyrażanie opinii oraz występowanie z postulatami i wnioskami do organów miasta Łodzi i jednostek organizacyjnych miasta we wszystkich sprawach należących do miasta, a dotyczących osiedla,
- występowanie do przewodniczącego Rady Miejskiej w Łodzi, komisji Rady, radnych oraz Prezydenta Miasta Łodzi z wnioskami o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej w sprawach dotyczących osiedla,
- wnioskowanie o przekazanie zadań oraz składników mienia komunalnego w celu współdziałania przy realizacji spraw, w części dotyczącej osiedla, z zakresu: placów zabaw, świetlic, klubów, boisk i terenów rekreacyjnych,
- uczestnictwo przedstawiciela rady osiedla w radach programowych miejskich instytucji kultury, oświatowych i sportowo-rekreacyjnych działających na obszarze osiedla,
- zgłaszanie wniosków i opinii do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta oraz projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w trakcie ich sporządzania,
- opiniowanie projektów uchwał i innych rozstrzygnięć organów miasta, w części dotyczącej osiedla¹³.

Pomimo i tak stosunkowo szerokiego katalogu zadań jednostek pomocniczych miasta Łodzi, w 2010 r. władze podjęły działania zmierzające do rozszerzenia zakresu ich zadań i kompetencji. Celem proponowanych zmian było przyjęcie takiego rozwiązania, które będzie stwarzać realne szanse wzrostu znaczenia jednostek pomocniczych zgodnie z powszechnymi oczekiwaniami mieszkańców, ale także władz jednostek pomocniczych oraz władz miasta. Zgodnie z proponowanymi rozwiązaniami jednostki pomocnicze będą zatem decydowały o wyborze zadań w następujących dziedzinach:

- prace remontowe gimnazjów, szkół podstawowych, przedszkoli i żłobków,
- prace remontowe chodników oraz dróg wraz z oświetleniem,
- budowa lub modernizacja ogródków jordanowskich,
- poprawa stanu bezpieczeństwa,
- działania na rzecz osób niepełnosprawnych,
- działalność kulturalna.

Zwiększenie kompetencji jednostek pomocniczych w Łodzi ma się przyczynić przede wszystkim do umożliwienia radom osiedli dokonywania wyboru zadań ściśle związanych z potrzebami społeczności lokalnych. Zadania wybierane przez osiedla mają większą rangę niż te, które były wcześniej realizowane w trybie tzw. algorytmu i konkursu zadań inwestycyjnych lub remontowych. Ponadto reforma jednostek pomocniczych stwarza odpowiednie warunki do aktywizowania mieszkańców poprzez szersze włączanie ich w proces zarządzania miastem, zwiększenie efektywno-

¹³ *Zadania i kompetencje jednostek pomocniczych Miasta*, Urząd Miasta Łodzi, <http://bip.uml.lodz.pl/index.php?str=3305> (13.06.2010).

ści działania samorządu i wzmocnienie współpracy oraz do poszerzenia możliwości rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i lokalnej samorządności¹⁴.

Nowością jest również tzw. lista rankingowa zadań, w której rada osiedla wskazuje hierarchię ich realizacji. Zadania z list rankingowych, po weryfikacji dokonanej przez odpowiednie merytorycznie komórki organizacyjne Urzędu Miasta Łodzi lub jednostki organizacyjne miasta, będą realizowane – w miarę posiadanych środków – w następnym roku budżetowym. W przypadku rozbieżności co do kolejności realizacji określonych zadań głos rozstrzygający ma Prezydent Miasta. O wyborze zadań i stanie ich realizacji muszą być poinformowani mieszkańcy. Obowiązek ten spoczywa na władzach jednostek pomocniczych.

W sytuacji kiedy następuje delegacja zadań publicznych na rzecz innego podmiotu, pojawia się również obowiązek wskazania źródeł ich finansowania. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 51 wskazuje, iż statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy, co oznacza, że ustawodawca utrzymał zasadę jednolitości budżetu gminy. Podstawowym źródłem finansowania działalności jednostek pomocniczych są środki corocznie wyodrębniane na ten cel w budżecie gminy. Gminy mogą różnie ustalać wysokość środków przyznawanych dla jednostek pomocniczych. Najczęściej jednak uzależniona jest ona od zakresu zadań zaplanowanych na dany rok oraz od możliwości budżetu danej gminy. Oprócz tego rodzaju stałych środków wyodrębnionych w budżetach gmin stosowane są również inne metody finansowania zadań realizowanych przez omawiane jednostki w formie m.in. konkursów organizowanych przez gminę.

W 2009 r. Rada Miejska w Łodzi przeznaczyła w budżecie na działalność statutową osiedli środki finansowe w wysokości 1 870 163 zł¹⁵. Każde z funkcjonujących w mieście osiedli otrzymało jednakową stałą kwotę w wysokości 21 133 zł oraz zależną od liczby mieszkańców osiedla kwotę dodatkową – 1,55 zł na osobę. I tak na przykład największą kwotę w wysokości 105 155 zł otrzymało osiedle Chojny-Dąbrowa liczące 54 208 mieszkańców, najmniejszą zaś – 22 375 zł osiedle nr 33 (801 mieszkańców). Z przyznanych środków finansowane były zadania określone w statucie każdego osiedla oraz wydatki bieżące (diety, opłaty za wynajem lokali, energia, artykuły biurowe itp.). W budżecie miasta wyodrębniono również rezerwę celową na realizację zadań inwestycyjnych lub remontowych zgłaszanych przez jednostki w ogólnej kwocie 12 000 000 zł, z czego ponad 8% środków przypisanych zostało do zadań remontowych. Środki ujęte w rezerwie co najmniej w połowie

¹⁴ *Konsultacje w sprawie zmian w statutach osiedli (rozszerzenie zakresu zadań i kompetencji jednostek pomocniczych Miasta Łodzi – osiedli)*, Urząd Miasta Łodzi, <http://bip.uml.lodz.pl/index.php?str=5363> (12.06.2010).

¹⁵ Zgodnie z uchwałą nr LXV/650/97 z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań statutowych jednostek pomocniczych miasta oraz nr XXXVIII/754/08 z dnia 27 sierpnia 2008 r. w sprawie ustalenia kwoty przypadającej na jednego mieszkańca w jednostkach pomocniczych miasta Łodzi – osiedlach na rok 2009.

przeznaczane były na zadania inwestycyjne i remontowe zgłoszone w ramach tzw. algorytmu w wysokości nieprzekraczającej jednak 50% środków przewidzianych na zadania inwestycyjne wyłonione w trybie konkursu. Na działalność statutową oraz realizację zadań inwestycyjnych i remontowych przewidziano łącznie 13 870 163 zł, co w przeliczeniu na jednego mieszkańca daje kwotę 19,37 zł. Ogólna kwota przekazana osiedlom w 2009 r. była większa o 447 351 zł (3,33%) w stosunku do roku poprzedniego¹⁶.

Odrębnego omówienia wymaga przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie w zakresie dysponowania środkami finansowymi będącymi w wyłącznej dyspozycji sołectw w postaci funduszu sołeckiego¹⁷. Bodźcem do wprowadzenia funduszu było przekonanie, że potencjał jednostek pomocniczych gminy pozostaje w pełni niewykorzystany, w dalszym ciągu bowiem najmniejsze jednostki samorządu terytorialnego pozostają bez znaczenia, jak również bez środków finansowych. Szansą dla nich na uzyskanie większych pieniędzy jest właśnie fundusz sołecki. Fundusz ten tworzą środki finansowe przewidziane budżetem gminy, zagwarantowane dla sołectwa na wykonywanie wszelkich przedsięwzięć służących poprawie warunków życia mieszkańców i zgodnych ze strategią rozwoju gminy¹⁸. Wysokość środków objętych funduszem sołeckim jest uzależniona od liczby mieszkańców sołectwa oraz kwoty bazowej obliczonej jako iloraz wykonywanych dochodów bieżących gminy za rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata oraz liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze danej gminy. Wielkość tych środków nie może jednak przekroczyć dziesięciokrotności kwoty bazowej¹⁹.

Tworząc fundusz sołecki, przyjęto zasadę, że nawet małe sołectwa powinny otrzymywać środki zdecydowanie większe od dotychczasowych. Oznacza to, że sołectwa nie będą dysponowały już kwotami rzędu 2000-2500 zł, ale niejednokrotnie będą miały do wykorzystania środki znacznie większe. Przekłada się to na przyjęcie stałej kwoty funduszu przyznawanej na każde sołectwo, niezależnie od jego wielkości. Wysokość środków przekazywanych sołectwom nie może jednak zagrażać realizacji gminnych programów infrastrukturalnych. Odpowiedzią na ten wymóg jest ustanowienie maksymalnej kwoty funduszu (90 000 zł). Część wydatków wykonywanych w ramach funduszu podlega zwrotowi w formie dotacji celowej z budżetu państwa ustalonej w wysokości określonej w art. 5 ustawy o funduszu sołeckim²⁰, tj. 10, 20 i 30% wykonanych wydatków. Najwyższe dofinansowanie otrzymują gminy o najniższych dochodach.

¹⁶ *Środki finansowe jednostek pomocniczych miasta – osiedli w 2009 r.*, Urząd Miasta Łodzi, http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?id=17097 (13.06.2010).

¹⁷ Ustawa o funduszu sołeckim weszła w życie 1 kwietnia 2009 r. i nie obejmuje pozostałych jednostek pomocniczych, tj. dzielnic, osiedli i innych. Pierwsze fundusze sołeckie zostały utworzone w 2010 r., co oznacza, że sołtysi byli zobligowani do złożenia do 30 września 2009 r. wniosków do wójta o przyznanie środków z omawianego funduszu.

¹⁸ Rada gminy może się także nie zgodzić na powstanie takiego funduszu w danej gminie.

¹⁹ Ustawa z 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim ...

²⁰ Tamże.

Pieniądze pochodzące z funduszu sołeckiego mogą być przeznaczone na realizację zadań gminy służących poprawie życia mieszkańców danego sołectwa, a także na usuwanie skutków klęsk żywiołowych. Ze środków tych mogą być pokrywane m.in. wydatki ponoszone na budowę lub remont placu zabaw dla dzieci, naprawę chodników, sadzenie drzew i krzewów czy też wyremontowanie wiaty przystankowej²¹.

Z danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wynika jednak, że tylko 1096 gmin (47,9%) zdecydowało się na wyodrębnienie funduszu sołeckiego²². Największy odsetek gmin, które wprowadziły fundusz, odnotowano w województwie podkarpackim – 118 gmin na ogólną liczbę 155. Kolejne województwa to: opolskie – 64,7% (udział gmin, w których wprowadzono fundusz w stosunku do ogólnej liczby gmin w województwie), zachodniopomorskie – 58,2%, lubuskie – 54,1% i lubelskie – 52,6%. Najslabiej wypadły województwa: mazowieckie – 34,3%, podlaskie – 35,6%, śląskie – 40,5% i małopolskie – 40,66%²³. W wielu gminach radni albo w ogóle nie podjęli działań w kierunku przyjęcia bądź odrzucenia uchwały o funduszu sołeckim, albo głosowali przeciwko takiej inicjatywie. Najwięcej gmin, w których rada podjęła uchwałę o niewyodrębnieniu funduszu sołeckiego, było w województwach: podlaskim – 41,5% gmin odrzuciło fundusz sołecki, świętokrzyskim – 41,2%, lubuskim – 39,2% oraz łódzkim – 38,7%. Najmniej tego typu uchwał było w województwie dolnośląskim – jedynie 2,9%, przy czym należy podkreślić, iż to właśnie w tym województwie odnotowano najwyższy wskaźnik nierozpatrywania przez rady gmin uchwał o wyodrębnieniu lub niewyodrębnieniu funduszu sołeckiego²⁴.

Ustawa o funduszu sołeckim budzi również sporo emocji. Wielu wójtów podkreśla bowiem, że do skutecznego wspierania rozwoju wsi nie jest potrzebna odrębna ustawa. Wystarczą dotychczasowe rozwiązania, które pozwalają wielu gminom przeznaczać niemałe środki finansowe na realizację znacznie szerszego zakresu zadań w ramach sołectw, niż to wynika z ustawy o funduszu sołeckim. Na przykład w gminie Gardeja od kilkunastu lat funkcjonuje odpis podatkowy w wysokości 10%, będący do dyspozycji sołectw²⁵. Egzemplifikacją zaradności i przedsiębiorczości może być również sołectwo Lasowice Wielkie (744 mieszkańców), które w 2008 r. zrealizowało projekt „Górka ELABERG do zjazdów saneczkowych i narciarskich”. Projekt ten miał na celu zwiększenie atrakcyjności rekreacyjno-sportowej miejscowości. Wartość projektu oszacowano na 4780 zł, z czego 2320 zł pochodziło ze środków

²¹ *Piękniejsza wieś! Fundusz sołecki – poradnik*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2009.

²² D. Kraszewski, *Co się dzieje z funduszem sołeckim*, Fundusze Sołeckie, http://m.funduszesoleckie.pl/13,55,co_sie_dzieje_z_funduszem_soleckim.html (12.06.2010).

²³ Tamże.

²⁴ Tamże.

²⁵ *Bez ustawy też można*, Serwis Samorządowy PAP, www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorzad.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=szablon.depesza&dep=70473&data=&_Checksum=-319866493 (15.06.2010).

ków gminnego systemu wsparcia (środki będące w dyspozycji sołectwa), a 2460 zł jako wkład własny w postaci pracy mieszkańców, materiałów i pracy sprzętu. Innym ciekawym przykładem może być sołectwo Maciejów (gmina Kluczbork). Ta mała wieś (176 mieszkańców) postawiła na swoją promocję jako wsi tematycznej specjalizującej się w apiterapii²⁶. W tym celu wybudowano apiinhalatory – pomieszczenia do inhalacji zdrowotnej umożliwiające swobodne oddychanie powietrzem z ulla. Wartość projektu wyniosła 19 800 zł. Sfinansowany on został ze środków gminnego systemu wsparcia (Gminny Konkurs Odnowy Wsi), wkładu własnego mieszkańców oraz dzięki sponsorom²⁷.

Niestety, mimo licznych pozytywnych przykładów pojawiają się również obawy sołtysów co do możliwości wydatkowania środków przyznanych z funduszu sołectkiego (problem absorpcji dużych środków przy zidentyfikowanych znikomych potrzebach). Znamienna jest tutaj postawa chociażby części sołtysów gminy Lubartów, niedostrzegających w swoich wsiach jakichkolwiek potrzeb, które mogłyby być zaspokojone przy wykorzystaniu tego rodzaju funduszy²⁸.

Samorząd pomocniczy zarządza mieniem komunalnym i korzysta z niego oraz ma prawo rozporządzać dochodami pochodzącymi z tego źródła, z zachowaniem zasad określonych w statucie. Zgodnie z art. 48 ustawy o samorządzie gminnym, w statucie musi być zawarty zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w ramach przysługującego jej mienia²⁹.

3. Konkluzja

Doświadczenia związane z podobnymi rozwiązaniami, przede wszystkim z budżetem partycypacyjnym, pokazują, że zaangażowanie mieszkańców w proces podejmowania decyzji w kwestii wydatkowania środków publicznych umacnia ich poczucie współodpowiedzialności za rozwój swojego miasta czy wsi. W Polsce niewystarczająco wykorzystanym potencjałem w tym zakresie jest nadal samorząd pomocniczy – sołectwa oraz jednostki pomocnicze gmin – osiedla (dzielnice). Samorząd pomocniczy, mimo że jest zasobem niemałych możliwości, nie doczekał się jeszcze systemowych rozwiązań, które uczyniłyby mieszkańców podmiotem działań na rzecz ich własnego miejsca zamieszkania czy też urealniły i wzmocniłyby partnerską współpracę z gminą. A przecież, jak pokazują przykłady różnych jednostek pomocniczych, silny i sprawny samorząd pomocniczy przynosi wymierne efekty w sposobie zagospodarowania przestrzeni, w wyposażeniu w infrastrukturę na rzecz

²⁶ Apiterapia jest dziedziną medycyny zajmującą się leczeniem i profilaktyką schorzeń za pomocą produktów pszczelich.

²⁷ *Piękniejsza wieś! Fundusz...*

²⁸ *Soltysi nie chcą pieniędzy dla swoich wsi* (18.03.2010), Lubartowski Serwis Informacyjny LUBARTÓW 24, http://lubartow24.pl/informacje/lokalne/22139/soltysi_nie_chca_pieniedzy_dla_swoich_wsi/ (13.06.2010).

²⁹ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym...

ogólnego użytku, w zorganizowaniu się mieszkańców oraz w zakresie oferty życia społecznego. W istocie wytwarza się klimat i krajobraz rozwoju, który stoi w opozycji do atmosfery stagnacji i obrazu zaniedbania widocznego, niestety, jeszcze w wielu gminach.

Wzmocnienie samorządu pomocniczego, rozszerzenie jego zadań i kompetencji jest także wyrazem urzeczywistniania idei dobrego rządzenia. Dobre rządzenie to trafne identyfikowanie i skuteczne rozwiązywanie problemów społecznych przez organy władzy publicznej przy aktywnym udziale interesariuszy³⁰. Ujmując inaczej, jest to partycypacja społeczna, jawność działania władzy, prawa oraz włączenie w procesy decyzyjne tych, którzy tradycyjnie są z nich wykluczeni.

Literatura

- Bezustawie też można*, Serwis Samorządowy PAP, www.samorząd.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorząd.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=szablon.depesza&dep=70473&data=&_CheckSum=-319866493 (15.06.2010).
- Dojwa K., *Samorząd lokalny jako kreator społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Wybrane aspekty*, [w:] A. Sakson, P. Węgierkiewicz (red.), *Samorząd pomocniczy jako czynnik pobudzający społeczeństwo obywatelskie na wsi*, Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów, Konin 2010.
- Kraszewski D., *Co się dzieje z funduszem sołeckim*, Fundusze Sołeckie, http://m.funduszesoleckie.pl/13,55,co_sie_dzieje_z_funduszem_soleckim.html (12.06.2010).
- Konceptualne podstawy raportu „Dobre Rządzenie”*, Dobre Rządzenie, http://www.dobrerzadzenie.msap.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=10 (10.06.2010).
- Konsultacje w sprawie zmian w statutach osiedli (rozszerzenie zakresu zadań i kompetencji jednostek pomocniczych Miasta Łodzi – osiedli)*, Urząd Miasta Łodzi, <http://bip.uml.lodz.pl/index.php?str=5363> (12.06.2010).
- Matczak P., Figiel A., *Sukcesy i porażki jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego w Poznaniu i Kaliszu w opiniach ich działaczy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 4.
- Piękniejsza wieś! Fundusz sołecki – poradnik*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2009.
- Regulski J., Górski D., *Koncepcja reformy jednostek pomocniczych miasta Poznania (założenia)*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa-Szczecin 2007.
- Samorząd pomocniczy*, <http://www.samorządpomocniczy.pl/index.php?p=sp> (3.06.2010).
- Sołtysi nie chcą pieniędzy dla swoich wsi* (18.03.2010), Lubartowski Serwis Informacyjny LUBARTÓW 24, http://lubartow24.pl/informacje/lokalne/22139/sołtysi_nie_chca_pieniedzy_dla_swoich_wsi/ (13.06.2010).
- Środki finansowe jednostek pomocniczych miasta – osiedli w 2009 r.*, Urząd Miasta Łodzi, http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?id=17097 (13.06.2010).
- Uchwała nr LXV/650/97 z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań statutowych jednostek pomocniczych Miasta.
- Uchwała nr XXXVIII/754/08 z dnia 27 sierpnia 2008 r. w sprawie ustalenia kwoty przypadającej na jednego mieszkańca w jednostkach pomocniczych miasta Łodzi – osiedlach na rok 2009.
- Uchwała Rady Ministrów nr 13 z dnia 22 stycznia 2008 r., Monitor Polski nr 8, poz. 99.

³⁰ *Konceptualne podstawy raportu „Dobre Rządzenie”*, Dobre Rządzenie, http://www.dobrerzadzenie.msap.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=10 (10.06.2010).

Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeczkim (DzU 2009, nr 52, poz. 420).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

Zadania i kompetencje jednostek pomocniczych Miasta, Urząd Miasta Łodzi, <http://bip.uml.lodz.pl/index.php?str=3305> (13.06.2010).

THE SIGNIFICANCE OF AUXILIARY GOVERNMENT IN THE REALIZATION OF PUBLIC TASKS. INTRODUCTION TO THE SUBJECT

Summary: The article focuses on the role which is played by auxiliary government in the process of realization of public tasks, because it becomes an essential element of civil society. The strength of authorities and a wider range of their tasks create opportunities to identify social problems correctly and to solve them effectively.