

FORUM DZIELNIC

RYBNIK

DLAWAS.INFO



RYBNIK
OD/NOWA



MAKE RYBNIK GREAT AGAIN!



M I E S I Ę C Z N I K L O K A L N Y
W Y D A N I E S P E C J A L N E
N U M E R 1 0 | I S S N 2 7 1 9 - 6 1 2 7

RYBNIK DZIELNICAMI STOI



Rybnik tworzy 27 dzielnic, z których zdecydowana większość stanowiła dawniej odrębne miejscowości, stąd rybnickie dzielnice posiadają swoją własną historię, nierzadko kilkusetletnią, a także są niezwykle społecznie i kulturowo zróżnicowane. Rybnik pod tym względem jest miastem naprawdę wyjątkowym. Odwiedzając niektóre dzielnice trudno czasem uwierzyć, że to wciąż Rybnik. O lokalnym kolorycie każdej z dzielnic przede wszystkim decydują jednak ludzie, nierozzerwalnie związani ze swoimi „małymi Ojczyznami”. Zwłaszcza ludzie pracujący społecznie w radach dzielnic, którzy sprawiają, że, mimo wielu różnic, dzielnice doskonale się nawzajem uzupełniają, tworząc jeden miejski organizm.

Mieszkańcom dzielnic często trudno zrozumieć czym zajmują się tamtejsze rady. Mało kto wie jakie mają one kompetencje. Coraz rzadziej mieszkańcy znają przewodniczących zarządów i rad swoich dzielnic, nie mówiąc już o pojedynczych członkach rad dzielnic. Tymczasem to najmniejsza częśćka samorządowych struktur powinna być dla każdego z nas tą pierwszą, bo jest nam najbliższa, bo animuje życie kulturalno-społeczne na terenie, który jest najbliżej nas, bo tworzą ją nasze rodziny, nasi znajomi, sąsiedzi, my sami.

W tym, specjalnym wydaniu, czasopiśmie „Rybnik27. Forum Dzielnic” chcemy przybliżyć Państwu zasady funkcjonowania rad dzielnic w Rybniku, w tym w szczególności przepisy prawa, które regulują ich działalność.

W tym numerze znajdziesz odpowiedź na pytania: czym są jednostki pomocnicze gminy (np. dzielnice) w ujęciu ustawy o samorządzie gminnym, jaka jest rola jednostki pomocniczej gminy, jakie zadania powinna realizować jednostka pomocnicza gminy, jaki powinien być sposób i zakres finansowania realizowanych przez nią zadań, jak wzmocnić jednostkę pomocniczą gminy?

Arkadiusz Trzebuniak
Prezes zarządu Wydawcy

Artykuły zostały opracowane na podstawie:

Szewc Andrzej, Uwagi o ustroju jednostek pomocniczych gminy
Augustyniak Monika, Status prawny jednostki pomocniczej gminy w sferze prawa prywatnego
Boruckowski Michał, Wybierany bezpośrednio przewodniczący zarządu jednostki pomocniczej jako pracownik samorządowy
Lewandowski Tomasz, Jednostki pomocnicze gminy. Komentarz praktyczny
Augustyniak Monika, Zadania jednostek pomocniczych gminy

Zdjęcia: freepik.com

RYBNIK27 DLA WAS FORUM DZIELNIC MIASTA RYBNIKA

MIESIĘCZNIK | NAKŁAD: 5.000 egz.
Skład: skladgazet.pl | Druk: Fundacja Rybnicka

WYDAWCA:

Stowarzyszenie Akademia Rozwoju Edukacji Kreatywnej
ul. Gliwicka 257, 44-207 Rybnik | www.arek.org.pl | NIP: 6423202518 | KRS: 0000681133
ADRES REDAKCJI: ul. Okrężna 18, 44-207 Rybnik
KONTAKT: 606 109 240 (redaktor naczelny) | 603 627 389 (współpraca) | 729 968 103 (reklama)

REDAKCJA:

Magdalena Palowska-Trzebuniak (redaktor naczelny),
Arkadiusz Trzebuniak, Tomasz Czarnecki, Bogdan Skupień
(dziennikarze), Jacek Guzik (fotoreporter)
E-MAIL: rybnik27@dlawas.info | reklama@rybnik.dlawas.info
wspolpraca@rybnik.dlawas.info

PRZEKAŻ NAM 1% PODATKU: KRS 0000 215 720
Cel szczegółowy: STOWARZYSZENIE AREK
Nest Bank: 79 2530 0008 2065 1014 7391 0001

RYBNIK
OD/NOWA

Inicjatywa
uchwałodawcza
dla rad dzielnic

Pełnomocnik
Prezydenta Miasta
ds. Dzielnic

Zwiększenie
środków
z budżetu Miasta
do dyspozycji
dzielnic

Po pierwsze
DZIELNICE!

Obowiązek
udzielania
przedstawicielom
dzielnic głosu
w sprawach dzielnic
w Radzie Miasta

Forum/Konwent
Rad Dzielnic
jako organ doradczy
Prezydenta

Przekazywanie
części mienia
komunalnego
dzielnicom
w zarząd

Obowiązek konsultacji
z dzielnicami
dokumentów i polityk
strategicznych
dla Miasta

RYBNIK OD|NOWA

Rybnik OdNowa to nowe lokalne ugrupowanie samorządowe, które powstało, aby zmniejszyć wpływ partii politycznych na procesy decyzyjne w naszym mieście.

Rybnik najlepiej rozwijał się bowiem wtedy, gdy za zarządzanie miastem odpowiadały lokalne organizacje. Celem nowego podmiotu jest decentralizacja wspomnianych powyżej procesów i (od) danie władzy w mieście

mieszkańcom, zwiększenie zaangażowania mieszkańców w życie miasta i jego dzielnic, co ponownie ma uczynić Rybnik „wielkim” – prawdziwym liderem subregionu zachodniego i stolicą aglomeracji. Prezentacja najważniejszych haseł programowych Rybnika OdNowa miała już miejsce podczas IV Forum Rad Dzielnic w czerwcu 2021 roku.

Rybnik OdNowa to inicjatywa lokalnych społeczników, od lat pracujących na rzecz swoich „małych ojczyzn”, stąd naturalnym

jest, że jednym z najważniejszych punktów programowych jest zwiększenie roli rad dzielnic w procesach decyzyjnych w mieście. „Po pierwsze dzielnice!” to hasło, które przyświeca propozycjom reformy rad dzielnic w Rybniku, mającej na celu zwiększenie udziału jednostek pomocniczych gmin we współdecydowaniu w samorządzie.

f <https://www.facebook.com/RybnikOdNowa>



Foto: A.Trzebuniak

WYBORY DO RAD DZIELNIC W RYBNIKU

Ostatnie wybory do rad dzielnic odbyły się w naszym mieście od 18 marca do 29 kwietnia 2019 roku. Zagłosowało w nich mniej niż 2% mieszkańców naszego Miasta.

Z jednej strony świadczy to o pewnej stabilizacji i zadowoleniu mieszkańców z życia w ich dzielnicach, bowiem wysoka frekwencja na zebraniach wyborczych już od przynajmniej kilkunastu lat świadczy o jakimś problemie w dzielnicy, wokół którego mieszkańcy potrafią się zjednoczyć. Z drugiej strony malejąca liczba chętnych do pracy w radach dzielnic i malejąca społeczne

zaangażowanie mieszkańców powinny zaniepokoić władze miasta, bowiem oznacza to, że zmniejsza się poczucie wpływu mieszkańców na losy własnego miasta, a miasto nie wykorzystuje należycie istniejącego potencjału społecznego mieszkańców. Czy są szanse na poprawę frekwencji wyborczej i zwiększenie liczby chętnych do pracy w radach dzielnic?

Obecna ordynacja wyborcza

Wyborów do rady dzielnicy dokonuje się na zebraniu wyborczym mieszkańców tej

dzielnicy, które to zebranie zarządza Rada Miasta, określając równocześnie termin i miejsce zabrania. Zebraniu wyborczemu przewodniczy Wiceprzewodniczący Rady Miasta albo radny wyznaczony przez Przewodniczącą Rady Miasta. Wybory zaś są tajne i bezpośrednie. Mieszkańcy obecni na zebraniu wpisują się na listę obecności podając imię, nazwisko oraz adres zamieszkania. Prawo wybierania Rady (czynne prawo wyborcze) przysługuje osobom zamieszkałym stale na terytorium dzielnicy, a w skład rady może być wybrany (bierne prawo wyborcze) każdy, komu przysługuje czynne prawo wyborcze. Prawo zgłaszania kandydatów do rady posiada każdy komu przysługuje czynne prawo wyborcze, obecny na zebraniu. Kandydat powinien wyrazić zgodę na wybór i może dokonać prezentacji swojej osoby. W przypadku nieobecności na zebraniu kandydat musi wyrazić zgodę na kandydowanie na piśmie. Mandaty członków rady uzyskują osoby, które uzyskały kolejno największą liczbę głosów. Dla prawomocności wyborów konieczna jest obecność na zebraniu wyborców posiadających czynne prawo wyborcze w ilości co najmniej 2-krotnej liczby osób wybieranych do rady tj. minimum 30 osób, a w przypadku dzielnicy Maroko-Nowiny minimum 42 osób. W przypadku braku quorum potrzebnego dla prawomocności wyborczego zebrania mieszkańców, Przewodniczący Rady Miasta określa termin następnego zebrania wyborczego. Ponowne zebranie wyborcze musi być również wyznaczone przez Przewodniczącą Rady Miasta w przypadku zgłoszenia liczby kandydatów równej lub mniejszej niż wymagany skład rady. Na liście kandydatów głosujący mogą oddać swój głos na maksymalnie 15 kandydatów (a w dzielnicy Maroko-Nowiny na 21 kandydatów). Wybrane zostają osoby, które otrzymały kolejno największą liczbę głosów. Kadencja Rady trwa 4 lata i liczy się od dnia wyborów.

Czy są potrzebne zmiany?

Niska frekwencja świadczy o tym, że zmiany w ordynacji wyborczej do rad dzielnic to wręcz konieczność. Rozważyć można wybory do rad dzielnic na powszechnie obowiązujących zasadach, analogicznych jak w wyborach samorządowych (powołanie miejskiej komisji wyborczej, wybory w dzień wolny od pracy, poprzedzone kampanią wyborczą kandydatów), w tym np. z wykorzystaniem głosowania przez Internet. Wiele osób bowiem skarży się, że organizacja wyborów w tygodniu, w godzinach popołudniowych mija się z celem, gdyż uniemożliwia wzięcie udziału w wyborach osobom, które pracują popołudniami i nie mogą się zwolnić z pracy specjalnie w tym celu.

ROLA ZARZĄDU I PRZEWODNICZĄCEGO ZARZĄDU DZIELNICY

Zarząd dzielnicy i jego przewodniczący

Ustawa o samorządzie gminnym stanowi, że organem wykonawczym w dzielnicy jest zarząd. Na czele zarządu stoi zaś jego przewodniczący.

Uprawnienia ustawowe przewodniczącego zarządu dzielnicy

Zgodnie z ustawą przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej (zarządu dzielnicy) może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Jest to uprawnienie przewodniczącego, a nie jego obowiązkiem. Obowiązkowo natomiast kwestię uczestnictwa w pracach rady gminy przewodniczących zarządu musi uregulować rada gminy w statucie gminy. Ustawa nakłada też na przewodniczącego rady gminy obowiązek każdorazowego zawiadamiania o sesjach rady gminy, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczących zarządów jednostek pomocniczych. Najczęściej spotykanym rozwiązaniem w statutach jest umożliwienie udziału w dyskusji podczas sesji rady gminy.

Pozycja przewodniczącego zarządu dzielnicy

Ustawa o samorządzie gminnym zastrzega jedynie kolegialność organu wykonawczego dzielnicy i przewiduje pewne uprawnienia dla przewodniczącego zarządu dzielnicy. W pozostałych kwestiach związanych ze strukturą organu wykonawczego zostawia natomiast „wolną rękę” radzie gminy. Innymi słowy nie wyklucza np. supremacji przewodniczącego zarządu dzielnicy w tymże zarządzie, przejawiającej się chociażby w kompetencji mianowania, według swojego uznania, pozostałych członków zarządu czy w możliwości stosowania prawa weta w stosunku do uchwał zarządu.

Takie kompetencje dla przewodniczącego musiałyby jednak przewidywać statut dzielnicy uchwalony przez radę gminy. Możliwe, a nawet uzasadnione jest także wybieranie przewodniczącego zarządu dzielnicy w wyborach bezpośrednich przez ogół mieszkańców

danej dzielnicy (jednostki pomocniczej), choć w statutach rybnickich dzielnic zostało wskazane inne rozwiązanie. W Rybniku przewodniczący zarządu dzielnicy wybierany (i odwoływany) jest przez radę dzielnicy, zaś jego zastępcą i członkowie zarządu wybierani są przez radę na wniosek przewodniczącego.

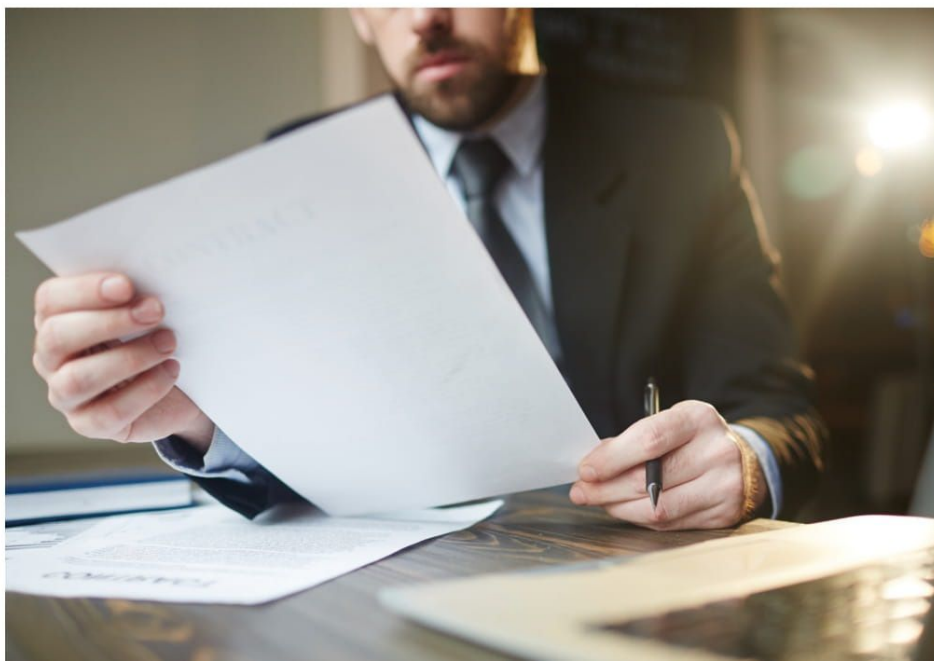
Wybory bezpośrednie?

Wiele przemawia jednak za tym, by przewodniczący zarządu dzielnicy wybierany był przez mieszkańców dzielnicy w wyborach bezpośrednich. Przemawiają za tym określone racje ustrojowo-funkcjonalne. Lider egzekutywy wybierany przez mieszkańców ma silniejszą legitymizację demokratyczną – taki wybór gwarantuje większą zgodność z oczekiwaniami i wolą mieszkańców niż dokonywany przez radę dzielnicy, a przy ponownych wyborach to sami mieszkańcy oceniają pracę przewodniczącego zarządu dzielnicy. Co więcej, dzięki niemożności wyboru i odwołania przewodniczącego zarządu dzielnicy przez radę dzielnicy, organ wykonawczy zyskuje na samodzielności i niezależności. Jest to ważne, bowiem oprócz funkcji „wykonawczej”, zarząd przede wszystkim pełni funkcję „zarządczą” (jak sama nazwa organu wskazuje). Warto zatem podkreślić, że organ wykonawczy ma być nie tylko komitetem wykonawczym organu uchwałodawczego, lecz

organem, który faktycznie zarządza dzielnicą i wyznacza ramy jej polityki (w znaczeniu szerokim). Inną kwestią jest, że przy wyborze bezpośrednim zasadne byłoby wprowadzenie ograniczenia pełnienia funkcji przewodniczącego zarządu dzielnicy przez najwyżej dwie kadencje. W związku z tym należy uznać za możliwe i uzasadnione wybieranie przewodniczącego zarządu dzielnicy w wyborach bezpośrednich przez ogół mieszkańców jednostki pomocniczej.

Przewodniczący zarządu dzielnicy jako funkcjonariusz publiczny

Niewiele osób zdaje sobie sprawę z tego, że przewodniczący zarządów dzielnic korzystają z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Szczególna ochrona prawna przewodniczącego zarządu dzielnicy jako funkcjonariusza publicznego wyraża się m.in. w tym, iż określone zachowanie sprawcy przestępstwa, popełnionego wobec funkcjonariusza publicznego w związku z pełnionymi przez niego obowiązkami, jest zagrożone karą surowszą, niż analogiczne zachowanie się sprawcy wobec innych podmiotów, np. naruszenie nietykalności cielesnej przewodniczącego zarządu ścigane jest z urzędu i zagrożone karą nawet do 3 lat pozbawienia wolności.



Czy przewodniczący zarządu dzielnicy może być w dzielnicy zatrudniony?

Rzadko spotykanym rozwiązaniem, choć wartym rozważenia, jest możliwość objęcia przewodniczącego zarządu jednostki pomocniczej statusem pracownika samorządowego. Zgodnie z art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, pracownikami samorządowymi objętymi regulacją ustawy są osoby zatrudnione m.in. w jednostkach pomocniczych gminy. Działalność przewodniczącego zarządu jednostki pomocniczej jest bezpośrednio związana zarówno z działalnością urzędu gminy, jak i urzędu jednostki pomocniczej (jeżeli taki został powołany, bo taka możliwość istnieje). Urząd Dzielnicy byłby zresztą bardziej adekwatny dla przewodniczącego zarządu dzielnicy niż urząd gminy. Ponieważ jednak gmina nie ma obowiązku tworzenia jednostek pomocniczych, a zatem tym bardziej ich urzędów, to w przypadku braku urzędu dzielnicy właściwym miejscem pracy przewodniczącego zarządu mógłby być urząd gminy. Co prawda można się spotkać z poglądem, że funkcja przewodniczącego zarządu jednostki pomocniczej jest funkcją pełnią wyłączenie społecznie, jednak już w 1997 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że z przepisów ustawy o samorządzie gminnym nie wynika zakaz zatrudnienia przewodniczącego zarządu jednostki pomocniczej jako pracownika samorządowego. Wyekspozowana w ustawie możliwość przyznania diety oraz zwrotu kosztów podróży służbowej przewodniczącemu zarządu dzielnicy stanowi jedynie wyartykułowanie prawa rady gminy i nie przesądza o tym, że przewodniczący zarządu nie może być jednocześnie pracownikiem samorządowym.

Właściwym sposobem zatrudnienia przewodniczącego zarządu dzielnicy jako pracownika samorządowego będzie zatrudnienie go na podstawie umowy o pracę. Trzeba zaznaczyć, że jest to zresztą najprostsza i najczęściej stosowana forma zatrudnienia pracowników samorządowych.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że zatrudnienie przewodniczącego zarządu jednostki pomocniczej jako pracownika samorządowego nie koliduje z jego wyborem (czy to przez mieszkańców, czy przez organ uchwałodawczy jednostki pomocniczej). Jedno nie wyklucza drugiego. Oczywiście, w związku z procedurą zatrudnienia, należy tryb wyboru odpowiednio, organizacyjnie i prawnie, „wpisać” w procedurę zatrudnienia w taki sposób, by wybór danej osoby na przewodniczącego zarządu jednostki pomocniczej przesądzał o jej zatrudnieniu jako pracownika samorządowego.

Warto również uwypuklić celowość zatrudnienia przewodniczącego zarządu jednostki pomocniczej jako pracownika samorządowego. Mianowicie, w przypadku dysponowania przez jednostkę pomocniczą szerokimi kompetencjami i odpowiednimi środkami pieniężnymi, przewodniczący zarządu jednostki pomocniczej pracujący społecznie (czyli de facto „po godzinach”, w swoim czasie wolnym), nie tylko nie jest w stanie (wspólnie z zarządem) pełnić funkcji zarządczej, ale także skutecznie, z perspektywy interesów jednostki pomocniczej, kontrolować aparatu urzędniczego obsługującego jednostkę pomocniczą. Dodatkowo, na organach dzielnicy, w tym na przewodniczącym zarządu dzielnicy, w związku z przyznaniem im odpowiednich kompetencji, będzie spoczywała określona odpowiedzialność.

Naczelny Sąd Administracyjny w jednym z wyroków z 2000 r. sformułował wniosek, że „jest jak najbardziej uzasadnione, aby przewodniczący zarządu dzielnicy był zatrudnionym na pełny etat pracownikiem samorządowym”.

Warto rozważyć, by ustawodawca powinien do grupy podmiotów, które mogą być zatrudnione jako pracownicy samorządowi na podstawie wyboru, dołączyć również monokratyczny organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz przewodniczącego kolegiального organu wykonawczego jednostki pomocniczej.

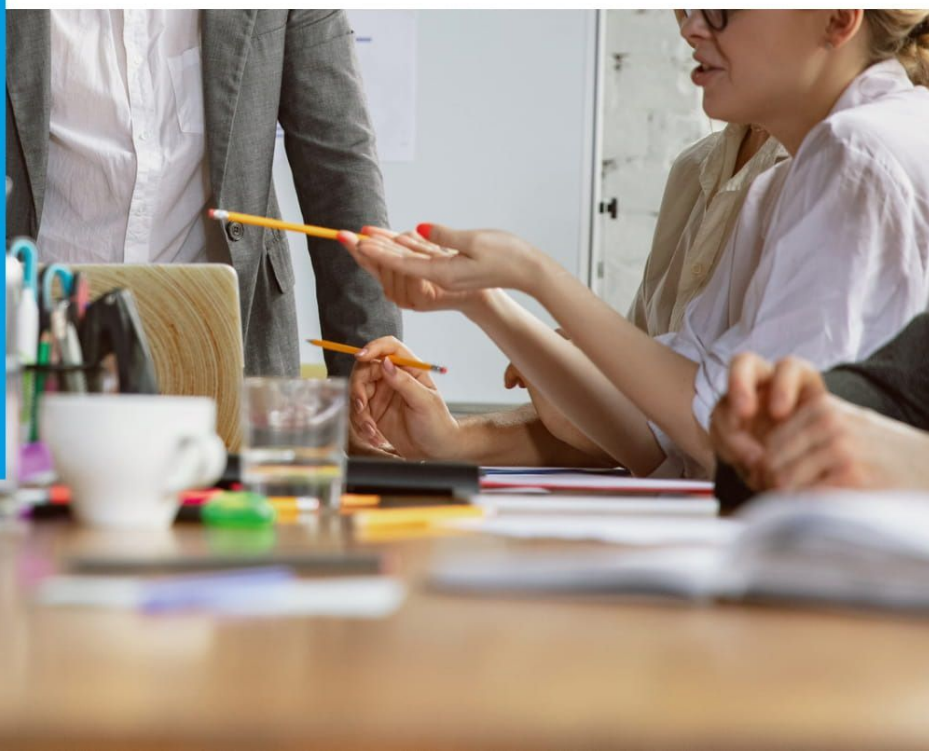
Uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych

Ustawa umożliwia radzie gminy przeniesienie na rzecz zarządu dzielnicy uprawnień orzeczniczych wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a więc uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych. Nie mogą być zatem przenoszone przez radę uprawnienia wójta realizowane w innych formach, np. cywilnoprawnych (tu wójt może jednak udzielić stosownych pełnomocnictw). Istotne jest, aby rada gminy, dokonując przeniesienia uprawnień orzeczniczych szczegółowo, określiła zakres kompetencji, które zostaną odjęte wójtowi. Nie mniej ważne jest, aby te kompetencje zostały powierzone jednemu lub kilku organom z uwzględnieniem niepodzielności spraw administracyjnych do konkretnego rodzaju na określonym terytorium.

Problematyka sposobu wykonywania zadań publicznych, a zwłaszcza podniesienia ich jakości, jest stale aktualna. W dyskusji na ten temat najczęściej akcentuje się kwestie związane z zapewnieniem sprawności i efektywności administrowania, przypominając o służebnej misji administracji. Zwłaszcza, że zgodnie z konstytucyjną zasadą pomocniczości (subsydiarności), sprawą obywatela powinien zająć się ten organ administracji, który jest jemu najbliższy i wcale nie musi to być organ administracji samorządu gminnego, może to być jednostka pomocnicza gminy.

Praca społeczna, za darmo?

Przewodniczący zarządu dzielnicy, jeżeli nie jest zatrudniony przez gminę (a tak jest w Rybniku) pracuje zasadniczo społecznie. Rada gminy może jednak ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej (zarządu dzielnicy) będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. W Rybniku od 2000 roku ustanowiona dla przewodniczącego zarządu dzielnicy dieta wynosi 640,00 zł. Podkreślić należy, że nie jest to wynagrodzenie, a tylko zwrot kosztów ponoszonych przez przewodniczącego zarządu dzielnicy w związku z pełnioną funkcją.





CZYM SĄ JEDNOSTKI POMOCNICZE GMINY?

Jakie zadania i kompetencje mają dzielnice?

Jednostkami pomocniczymi w Rybniku są dzielnice, których organizację i zakres działania określają ich statuty. Tak naprawdę nic nie stoi na przeszkodzie, by organizacja i kompetencje dzielnic naszego miasta były różne dla każdej dzielnicy, jednak w Rybniku zadania dzielnic wszystkich dzielnic są określone podobnie. Do zadań dzielnic należy więc tworzenie warunków dla uczestnictwa mieszkańców w realizacji zadań Miasta oraz harmonijnego rozwoju dzielnicy, zapewnienie udziału mieszkańców w rozpatrywaniu spraw związanych z miejscem zamieszkania, organizowanie wspólnych prac i samopomocy mieszkańców, współpraca z jednostkami organizacyjnymi Miasta oraz z innymi podmiotami, działanie na rzecz rozwoju samorządności mieszkańców dzielnicy. Ponadto dzielnice prowadzą gospodarkę finansową w ramach przydzielonych im przez Radę Miasta środków budżetowych, które

od ponad dwudziestu lat pozostają na niezmiennym poziomie ok. 10 000 zł na rok, choć kwoty te różnią się w zależności od liczby mieszkańców danej dzielnicy (i mogą wynieść maksymalnie kilkanaście tysięcy złotych na rok).

Jednostki pomocnicze są ustanawiane uchwałą przez radę miasta, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Gmina może tworzyć jednostki pomocnicze takie jak sołectwa, dzielnice, osiedla, ale i inne, o których ustawa literalnie nie wspomina, np. cyrkuły, dystrykty, sioła, przysiółki, kolonie, okręgi, obwody, rejony, rewiry (którymi mogą zarządzać np. naczelnicy, prefekci, wiertelmistrzowie, a w miastach na prawach powiatu, gdzie włodarzem jest prezydent – także burmistrzowie). Sołectwa są najczęściej ustanawiane na terenach wiejskich, ale nic nie stoi na przeszkodzie, by działały też w miastach. Osiedla i dzielnice spotykamy zaś najczęściej w miastach. Jednostką pomocniczą w gminach miejskich

może także być wchodzące w skład gminy miasto. Jeżeli statut jednostki pomocniczej przewiduje taką możliwość – jednostki pomocnicze mogą tworzyć jednostki niższego rzędu. Jednostki pomocnicze nie posiadają osobowości prawnej, korzystają z osobowości prawnej gminy. Jednostka pomocnicza gminy jest pewnego rodzaju strukturą społeczno-terytorialną, która ma za zadanie przejmować na swoim terenie realizację zadań publicznych, ułatwiając w ten sposób gminie wykonywanie jej zadań.

Kto reprezentuje dzielnicę?

Organami Dzielnicy są rada dzielnicy, która jest organem uchwałodawczym dzielnicy i zarząd dzielnicy, który jest organem wykonawczym dzielnicy. Rady dzielnic w Rybniku liczą 15 członków – za wyjątkiem Rady Dzielnicy Maroko-Nowiny, która liczy 21 członków ze względu na największą liczbę mieszkańców zamieszkujących tę dzielnicę. Zarządy dzielnic liczą z kolei od 3 do 5 członków.

Co może rada dzielnicy?

Do właściwości rad dzielnic należy m.in. wybór i odwoływanie przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady, wybór i odwoływanie zarządu, a także przewodniczącego zarządu dzielnicy i jego zastępcy, opracowywanie i uchwalanie programów działalności oraz planów finansowo-rzeczowych, organizowanie i przeprowadzanie konsultacji z mieszkańcami w przypadkach przewidzianych ustawami oraz w innych sprawach ważnych dla mieszkańców danej dzielnicy, współpraca z komisjami rady miasta, sprawowanie nadzoru społecznego nad prowadzoną na terenie dzielnicy samorządową działalnością inwestycyjną, współdziałanie z radnymi miasta, podejmowanie uchwał w innych sprawach ważnych dla społeczności dzielnicy, ustalenie sposobu zwoływania posiedzeń rady i zarządu oraz trybu przedkładania przez zarząd przewodniczącemu rady projektów uchwał na najbliższe posiedzenie rady, ustalanie trybu i sposobu usprawiedliwiania nieobecności na posiedzeniu rady oraz na posiedzeniu zarządu. Jak wynika z powyższego zestawienia, rady dzielnic w Rybniku nie mają zbyt szerokich kompetencji stanowiących. Wiele spraw rady dzielnic natomiast opiniują, choć należy zauważyć, że wydawane przez rady opinie nie mają charakteru wiążącego dla innych organów samorządu. Rada może wydawać opinie dotyczące dzielnicy odnośnie planu zagospodarowania przestrzennego, lokalizacji obiektów (urządzeń) usługowych oraz miejsc parkowania samochodów, prac konserwacyjno-porządkowych, w tym remontów dróg, wykorzystania środków przeznaczonych na opiekę społeczną, działalność kulturalno-oświatową i sportową, lokalizacji zakładów oraz obiektów, których działalność może być uciążliwa dla otoczenia, pracy placówek handlowych, punktów usługowych i zakładów gastronomicznych oraz zmian dotyczących wymienionej infrastruktury, przebiegu przez teren dzielnicy tras linii komunikacji miejskiej i rozmieszczenia przystanków, projektów uchwał rady miasta dotyczących dzielnicy, tworzenia lub likwidacji placówek oświatowych, instytucji kultury znajdujących się na terenie dzielnicy, zmiany przeznaczenia budynków stanowiących mienie miasta, a znajdujących się na terenie dzielnicy, utrzymania czystości i odśnieżania dróg, nadania nazw ulicy, parku lub innego obiektu znajdującego się na terenie dzielnicy. Ponadto strategię rozwoju tworzone przez miasto w zakresie dotyczącym dzielnicy rada konsultuje z prezydentem miasta. Trzeba nadmienić, że rada miasta może jednak przekazać dzielnicy inne kompetencje, więc to wyłącznie od rady miasta zależy jak funkcjonują w naszym mieście dzielnice i co mogą zrobić dla swoich mieszkańców. Tyle przepisy



prawa. Wpływ na rozwój danej dzielnicy i na to jak rzeczywiście działają jej organy mają jednak też ludzie, którzy współtworzą daną radę dzielnicy i jej zarząd. Jeżeli są aktywni to rada i zarząd, mimo niezbyt szerokich kompetencji, będą działać efektywnie.

Co może zarząd dzielnicy?

Do zadań zarządu należy przygotowanie posiedzeń rady i zebrań mieszkańców (wyborczych i sprawozdawczych), przygotowywanie projektów uchwał rady, wykonywanie uchwał rady, zbieranie wniosków i innych wystąpień mieszkańców dotyczących dzielnicy, sporządzanie wystąpień do Prezydenta Miasta w sprawach przekraczających możliwości realizacyjne dzielnicy, inicjowanie zadań społecznie użytecznych, informowanie na bieżąco mieszkańców o istotnych sprawach dotyczących ich dzielnicy i Miasta, wykonywanie czynności związanych z gospodarowaniem środkami finansowymi będącymi w dyspozycji dzielnicy, organizowanie i koordynowanie inicjatyw i przedsięwzięć społecznych na terenie dzielnicy, występowanie do Prezydenta Miasta z wnioskami

dotyczącymi potrzeb dzielnicy, organizowanie współpracy rady z Radą Miasta, jednostkami organizacyjnymi Miasta oraz innymi podmiotami, organizowanie programów zamierzeń w ramach Strategii Rozwoju Dzielnicy, uczestnictwo w odbiorze robót zleczanych przez Miasto na terenie dzielnicy. Zarząd jako organ wykonawczy dzielnicy musi być organem kolegialnym. Oznacza to, że wszelkie zasadnicze decyzje podejmuje on poprzez głosowanie jego członków – w formie uchwał.

Rola przewodniczącego rady dzielnicy

W Rybniku przewodniczący rady dzielnicy pełni w zasadzie funkcje reprezentacyjne. Do jego zadań należy m.in. zwoływanie posiedzeń rady według potrzeb, ale nie rzadziej niż raz na kwartał, zwoływanie nie rzadziej niż raz w roku zebrań sprawozdawczych dla mieszkańców dzielnicy, przewodniczenie obradom rady oraz sprawozdawczym zebrań dla mieszkańców, zawiadamianie Rady Miasta oraz Radnych Miasta z terenu dzielnicy o posiedzeniu rady, ustalenie porządku obrad rady.

JEDNOSTKI POMOCNICZE GMIN A IDEA SAMORZĄDNOŚCI I AKTYWNEGO SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

Wydawałoby się, że jednostki pomocnicze gminy będą miejscem, gdzie najpełniej realizowana będzie idea samorządności i aktywnego społeczeństwa obywatelskiego. W istocie trudno nie docenić ich roli w tym zakresie, jednak szersze spojrzenie na podstawy prawne tworzenia i funkcjonowania jednostek pomocniczych uświadamia ich głęboką zależność od decyzji rady gminy, na które obywatel nie ma prawie żadnego realnego wpływu.

Statut – najważniejszy akt prawny w każdej dzielnicy

Rola jednostek pomocniczych w jednostce samorządu terytorialnego zależy całkowicie od postanowień statutu, który jest uchwalany przez radę gminy. Prawo zaś nie przewiduje żadnej formy oddziaływania obywateli na jego treść. Z ustawy o samorządzie gminnym wynika, że organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami, zaś statut jednostki pomocniczej określa w szczególności organizację i zadania organów jednostki pomocniczej. Nie oznacza to jednak, że rada gminy nie może zawrzeć odpowiednich przepisów w samym statucie gminy, z którym muszą być zgodne statuty jednostek pomocniczych. Statut dzielnicy powinien w szczególności określać jej nazwę i obszar, zasady i tryb wyborów organów dzielnicy, organizację i zadania organów dzielnicy, zakres zadań przekazywanych dzielnicy przez gminę oraz sposób ich realizacji, zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów dzielnicy. Nie jest dopuszczalne ustanowienie jednego wspólnego statutu dla wszystkich jednostek pomocniczych w danej gminie, czy choćby tylko dla jednostek tego samego rodzaju.

Osobowość prawna

W przeciwieństwie do jednostek samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo) jednostki pomocnicze nie posiadają osobowości prawnej i w związku z tym nie mogą we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność podejmować czynności

prawnych. Ustawa o samorządzie gminnym nie przydziela jednostce pomocniczej kompetencji publicznoprawnych, dokonuje tego ewentualnie gmina. Dzielnica jako jednostka pomocnicza gminy nie ma odrębnej od gminy podmiotowości cywilnoprawnej, co uniemożliwia jej występowanie w obrocie prawnym jako niezależnego od gminy podmiotu. Tym samym jednostka pomocnicza gminy nie jest podmiotem prawa cywilnego, a jej występowanie w obrocie cywilnoprawnym będzie mieć miejsce tylko w ramach struktury gminy jako osoby prawnej. Ustawodawca nie wyposażył jednostki pomocniczej gminy w osobowość prawną. Nie przyznał jej również zdolności prawnej. Przy braku przymiotu osobowości prawnej jednostka pomocnicza gminy nie może zawrzeć z gminą umowy najmu lokalu czy użyczenia, bowiem należałoby zakwalifikować te czynności jako czynności dokonywane z samym sobą. Jednostki pomocnicze są wyłącznie elementami składowymi gminy, niemającymi poza tymi ramami samodzielnego bytu prawnego, niemogącymi w stosunku do osób trzecich podejmować jakichkolwiek działań. Poza granicami gminy jednostka pomocnicza nie istnieje, gdyż nie ma w żadnej mierze choćby nawet ułomnej osobowości prawnej. Jednostki pomocnicze i ich organy nie są też organizacjami społecznymi, które mogą być na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego, dopuszczone do postępowania, a przez to nie mają prawa do korzystania z praw procesowych strony. Brak w ustawie o samorządzie gminnym regulacji przyznającej dzielnicom prawa do uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym na zasadach ustalonych przez kodeks postępowania administracyjnego dla organizacji społecznych wyłącza możliwość przyznania tym jednostkom pomocniczym gminy w formie uchwały organu gminy pozycji podmiotu na prawach strony w postępowaniu administracyjnym. Jednostka pomocnicza gminy nie została wyposażona w podmiotowość cywilnoprawną umożliwiającą jej występowanie we własnym imieniu w powszechnym obrocie prawnym, czyli wobec osób trzecich. Działalność jednostki pomocniczej jest prowadzona z powołaniem się na osobowość prawną gminy.

W konsekwencji członkowie organów jednostek pomocniczych mogą składać oświadczenia woli wobec osób trzecich nie z tytułu członkostwa w organie i nie w imieniu tej jednostki, a wyłącznie na podstawie ewentualnego oddzielnego umocowania do działania w imieniu gminy

Sprawy z zakresu administracji publicznej

Rada gminy, upoważniając organ wykonawczy jednostki pomocniczej do załatwienia indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, powoduje, że organ ten staje się organem właściwym rzeczowo w rozumieniu art. 20 kodeksu postępowania administracyjnego.

Mienie

W statucie jednostki pomocniczej rada gminy może, a nawet powinna, przekazać tej jednostce mienie niezbędne do wykonywania jej zadań i/lub określić zasady przekazywania jednostce składników mienia do korzystania. Zadania gospodarczo-majątkowe jednostki pomocniczej dotyczą zagadnień zarządu i korzystania z mienia komunalnego oraz płynących z niego dochodów. Realizacja zadań z tej grupy obejmuje zarządzanie i korzystanie z mienia gminnego i innych składników mienia komunalnego przekazanych jednostce oraz rozporządzanie dochodami z tego źródła. Zadania te obejmują podejmowanie działań w sprawach majątkowych w zakresie zwykłego zarządu. Oznacza to uprawnienie do załatwiania bieżących spraw związanych ze zwykłym korzystaniem z rzeczy zgodnym z jej przeznaczeniem i utrzymywanie rzeczy w stanie niepogorszonym. Do zwykłego zarządu nie można więc zaliczyć takich czynności jak zbywanie, obciążanie nieruchomości, wydzierżawienie lub użyczenie, zaciąganie kredytów, pożyczek czy dokonywanie darowizn. W przypadku czynności przekraczających zwykły zarząd decyzja należy do rady gminy. W żaden sposób czynności te nie mogą stać się kompetencją jednostki pomocniczej. Do tej grupy zadań należy zaliczyć m.in. podejmowanie uchwał i działań w sprawach przeznaczenia i sposobu wykorzystania mienia komunalnego.

Finanse

Gospodarkę finansową dzielnicy prowadzi w ramach budżetu gminy. Oznacza to, że nie posiadają własnych środków, a jedynie te przekazane przez gminę. Dzielnice nie mają ustawowego obowiązku sporządzania planu finansowego, jednak jest to zwyczajowo stosowana praktyka. Organ wykonawczy jednostki pomocniczej prowadzi gospodarkę finansową w ramach budżetu gminy i za pośrednictwem rachunku bankowego gminy.



JAK INICJATYWA UCHWAŁODAWCZA I REFERENDUM LOKALNE WYGLĄDAJĄ W RYBNIKU?

Polski ustawodawca dopuszcza wyposażenie mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego w możliwość zgłaszania projektów uchwał i poddawania ich pod głosowanie. Powyższe uprawnienie powinno być określone w statucie jednostki samorządu terytorialnego albo w statucie jednostki pomocniczej gminy. Takie rozwiązania są przejawem realizacji przede wszystkim zasady jawności obrad oraz zapewnienia jak najszerszego udziału mieszkańców w całej procedurze uchwałodawczej. Jednak w praktyce powyższe uprawnienia ustanawiane w statutach należą do rzadkości.

W Rybniku obywatelską inicjatywę uchwałodawczą wnosi się do Rady Miasta w formie projektu uchwały, pod którym musi się wcześniej podpisać co najmniej 300 podpisów mieszkańców, którzy posiadają czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego miasta. Zainteresowani obywatelską inicjatywę uchwałodawczą zobowiązani są do powołania Komitetu Inicjatywy Uchwałodawczej.

Komitet ten tworzy grupa co najmniej 5 mieszkańców, którzy posiadają czynne prawo wyborcze do rady miasta. Komitet w pisemnym oświadczeniu może wskazać przedstawicieli uprawnionych do reprezentowania komitetu podczas prac rady miasta związanych z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Po zakończeniu zbierania podpisów pod obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, projekt uchwały wraz z listą poparcia przedstawiciele składają Przewodniczącemu Rady Miasta. Projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady miasta na najbliższej sesji po złożeniu projektu jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia.

Referendum lokalne

Istnieje jeszcze inny niezwykle ważny instrument demokracji bezpośredniej w samorządzie. Jest to instytucja referendum lokalnego. Podstawa prawna przeprowadzania referendum lokalnego znajduje się w art. 4 i 170 Konstytucji RP, zaś zasady jego przeprowadzania zostały określone w ustawie o referendum

lokalnym. W referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego, jako członkowie wspólnoty samorządowej mogą wyrazić swoją wolę: w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki, co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki, w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. Przedmiotem referendum gminnego może być również: odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.

W referendum lokalnym mogą brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki (rady gminy). Referendum przeprowadza się z inicjatywy organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego lub na wniosek co najmniej: 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy.

Referendum przeprowadzane jest w dniu wolnym od pracy. Z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców wystąpić może: grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, a w odniesieniu do referendum gminnego – także 5 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy, statutowa struktura terenowa partii politycznej działająca w danej jednostce samorządu terytorialnego, organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego.

**Czemu
zastosowanie
narzędzi
demokracji
bezpośredniej jest
takie istotne?**

Badania wykazują, że im większe zastosowanie mają elementy demokracji bezpośredniej, tym większe jest tzw. „zadowolenie z życia” mieszkańców.

JAK TO WYGLĄDA W INNYCH MIASTACH?

W części miast, gdzie dzielnice są postrzegane jako istotny element struktury samorządu, funkcjonują pełnomocnicy prezydentów ds. dzielnic, którzy koordynują współpracę pomiędzy prezydentem, magistratem, radą miasta i radami dzielnic. W niektórych miastach w urzędach powołano specjalne komórki – biura bądź wydziały (najczęściej obsługujące również organizacje pozarządowe), a np. w Krakowie, choć nie tylko, działa konwent rad dzielnic jako ciało opiniodawczo-doradcze przy prezydencie miasta.

Dobre praktyki

W niektórych miastach rady dzielnic mają możliwość delegowania swoich członków jako przedstawicieli organu prowadzącego do komisji konkursowej wyłaniającej kandydata na dyrektora szkoły, jeżeli ta ma swoją siedzibę na terenie dzielnicy, a także delegowania przedstawicieli do komisji przetargowych wyłaniających wykonawców inwestycji przeprowadzanych na terenie dzielnicy czy do rad programowych instytucji kultury działających na terenie dzielnicy. Dobrą praktyką jest przyznawanie w statutach miast radom (bądź zarządom) dzielnic inicjatywy uchwałodawczej w radzie miasta. W części miast obsługą tzw. „małych grantów” zajmują się rady dzielnic, dzięki czemu można w dzielnicach zorganizować dodatkowe działania we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Do „dobrych praktyk” należy z pewnością zaliczyć również wybór rad dzielnic w wyborach powszechnych i bezpośrednich ustalanych na dzień wolny od pracy, przeprowadzanych przez specjalnie do tego celu powołane miejskie komisje.

„Budżety”, czyli środki finansowe do dyspozycji rad dzielnic

W Rybniku są to środki rzędu ok. 10 000 zł na rok, ale są miasta, gdzie rady dzielnic dysponują „budżetami” wynoszącymi nawet kilka milionów złotych. Wyższe środki finansowe to jednak zazwyczaj też i większa odpowiedzialność oraz większa liczba przekazanych radom do realizacji zadań. Bywa, że także konieczność zatrudniania pracowników, tworzenia biur, a nawet niewielkich „urzędów dzielnic”. „Dobrą praktyką” byłoby umożliwienie przewodniczącym zarządów dzielnic dysponowania środkami

pieniężnymi, na podstawie stałych pełnomocnictw udzielonych przez prezydenta miasta, podobnie jak udzielenie przez prezydenta stałych pełnomocnictw do dokonywania określonych czynności prawnych jak np. zawieranie umów o dzieło, zlecenia, umów użyczenia. Pozyskiwanie tego typu pełnomocnictw każdorazowo, gdy zachodzi potrzeba zawarcia umowy cywilnoprawnej, jest bowiem co najmniej kłopotliwe. O wiele częściej rady miast powinny też korzystać z ustawowej możliwości przekazywania dzielnicom określonych składników mienia komunalnego w celu zarządzania tym

mieniem i korzystania z niego, a także rozporządzania dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Bardzo rzadko dieta przysługuje też członkom rad dzielnic, tymczasem nie tylko przewodniczący zarządów ponoszą określone koszty związane z działalnością w radzie i zarządzie dzielnicy, a coraz mniej osób chce do „interesu” dokładać.

Udział w sesjach rady miasta

Mimo iż przewodniczący zarządów dzielnic muszą być zawiadamiani o sesjach i ich porządku obrad i mogą w tychże sesjach uczestniczyć to jednak sama możliwość uczestnictwa w sesji to za mało, dlatego też w niektórych miastach przewodniczący zarządów dzielnic mają też prawo zabierania głosu na sesji w sprawach dotyczących dzielnicy.





AKADEMIA ROZWOJU
EDUKACJI KREATYWNEJ



Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Sfinansowano
przez Narodowy Instytut Wolności
– Centrum Rozwoju Społeczeństwa
Obywatelskiego
ze środków
Programu Rozwoju Organizacji
Obywatelskich na lata 2018-2030



Program Rozwoju
Organizacji
Obywatelskich
na lata 2018-2030

PROO



Rybnik
DlaWas.info