

Opracowanie:
Wydział Prawny Urzędu Miejskiego w Opocznie
wg stanu prawnego aktualnego na dzień 20 sierpnia 2021 r.

TWORZENIE JEDNOSTEK POMOCNICZYCH - OSIEDLI

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1372):

1. Gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto.
2. Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy.
3. Zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy.

Gmina jest więc samodzielna w decydowaniu o tym, czy tworzyć jednostki pomocnicze i jakie, a także czy utworzyć je na całym obszarze gminy, czy też tylko na jego części. Jednostkę pomocniczą w drodze uchwały tworzy rada gminy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy – podejmując w tym zakresie uchwałę będącą aktem prawa miejscowego.

Zgodnie z § 64 Statutu Gminy Opoczno jednostki pomocnicze nie prowadzą gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy.

I INICJATYWA

Inicjatywę utworzenia osiedla posiada, zgodnie z § 63 ust. 1 Statutu Gminy Opoczno:

- 1) **Rada Miejska** (po uprzednim przeprowadzeniu konsultacji społecznych w sprawie utworzenia osiedla) lub
- 2) **½ mieszkańców zamieszkałych na obszarze obejmującym zakres działania powoływanej jednostki, posiadających czynne prawo wyborcze do Rady.**

Istnieją zatem dwie drogi powoływania osiedli: „odgórna” oraz „oddolna”. W wersji „odgórnej” to Rada Miejska decyduje o tym, czy w ogóle powstaną jednostki pomocnicze w formie osiedli, a także wyznacza ich granice i nadaje statuty – swoją decyzję poprzedza zaś konsultacjami społecznymi. W doktrynie wskazuje się, że w przypadku inicjatywy „odgórnej” siatka osiedli, a przynajmniej potencjalny podział na takie obszary, powinna pokrywać całe miasto (choć wymóg taki nie wynika wprost z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, ani Statutu Gminy Opoczno). W sposobie „oddolnym” inicjatywa powołania osiedla należy do mieszkańców. To oni proponują granicę jednostki i zasady jej działania oraz składają wniosek do Rady

Miejskiej o powołanie osiedla. Wniosek mieszkańców nie jest wiążący dla Rady, która może nie podjąć uchwały o utworzeniu osiedla.

II KONSULTACJE SPOŁECZNE

Jak stanowi § 63 ust. 2 Statutu Gminy Opoczno – **jednostka pomocnicza może powstać na wyodrębnionej, zamieszkałej przez mieszkańców, jednorodnej ze względu na układ urbanistyczny, części Gminy Opoczno.**

Pierwszym etapem niezbędnym do utworzenia osiedla wydaje się być zatem ustalenie, czy proponowany obszar spełnia wskazane powyżej wymogi, w szczególności co do „jednorodności ze względu na układ urbanistyczny”.

Zgodnie z § 63 ust. 3 Statutu Gminy Opoczno **elementem obligatoryjnym, poddawanych konsultacjom społecznym** zarządzonym w sprawie powołania jednostki pomocniczej, jest proponowany **obszar** Gminy, na którym jednostka pomocnicza ma funkcjonować oraz projekt **statutu**.

Art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi zaś, że organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym **statutem**, **po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.**

Wobec powyższego należy przyjąć, że konsultacje społeczne w sprawie powołania jednostki pomocniczej powinny obejmować co najmniej kwestię obszaru osiedla oraz jego statutu.

Zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji społecznych określa Regulamin Konsultacji Społecznych wprowadzony Uchwałą Nr XL/399/2014 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 21 marca 2014 r.

III UTWORZENIE OSIEDLA, STATUT

Wyłączną kompetencję utworzenia osiedla posiada Rada Miejska, podejmując w tym zakresie uchwałę. Inicjatywa mieszkańców co do utworzenia osiedla nie jest wiążąca dla Rady Miejskiej, co oznacza, że Rada może nie podjąć uchwały zainicjowanej społecznie.

Rada Miejska posiada również wyłączną kompetencję do nadania statutu osiedla określającego jego organizację i zakres działania (art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) – podejmując w tym zakresie uchwałę.

Nie ma przeszkód prawnych, aby jedną uchwałą objąć utworzenie osiedla i nadanie mu statutu.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym **statut** jednostki pomocniczej powinien określać w szczególności:

- 1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej;
- 2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej;
- 3) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej;
- 4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji;
- 5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Jak to już zostało wskazane powyżej, zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

Zgodnie z kolei z § 63 ust. 3 Statutu Gminy Opoczno - projekt statutu osiedla podlega konsultacjom poprzedzającym jego utworzenie.

Jeśli zatem projekt statutu został poddany konsultacjom z mieszkańcami na etapie poprzedzającym utworzenie osiedla (zgodnie z § 63 ust. 3 Statutu Gminy Opoczno), to wynikający z art. 35 ust. 1 ustawy wymóg konsultacji w tym zakresie, można uznać za spełniony.

IV ORGANY OSIEDLA

Organem uchwałodawczym jest **RADA** osiedla – przy czym przepis art. 37 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym dopuszcza alternatywny do rady organ - **OGÓLNE ZEBRANIE MIESZKAŃCÓW** (będące uproszczoną formą organu uchwałodawczego osiedla).

Decyzja, czy w danym osiedlu organem uchwałodawczym będzie rada osiedla, czy ogólne zebranie mieszkańców, należy do rady gminy – bowiem kwestię tę należy uregulować w statucie osiedla. Wpływ na to powinna mieć przede wszystkim wielkość i struktura ludności osiedla oraz możliwość wykonania powierzonych zadań danej jednostce pomocniczej (rady osiedli spotykane są najczęściej w dużych miastach). Różnica pomiędzy radą a ogólnym zebraniem mieszkańców jest taka, że liczebność rady określa ustawa o samorządzie gminnym, członkowie rady powinni zaś być wyłonieni w trybie przeprowadzonych wyborów (co pozwala na znalezienie analogii pomiędzy radą osiedla a radą gminy). Ogólne zebranie jest zaś zgromadzeniem, w którym uczestniczyć mogą wszyscy mieszkańcy danego osiedla.

Rada osiedla:

Liczbę członków Rady osiedla ustala się w oparciu o art. 17 ustawy o samorządzie gminnym (nie więcej jednak niż 21 radnych) - tj. zasadę liczbowego składu rady gminy.

Tryb i zasady wyborów do rady osiedla, to obligatoryjne elementy, które określać ma statut osiedla. Często w tym zakresie przybierają one formę swoistych ordynacji wyborczych.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na przepis art. 35a ust. 1 i 3, zgodnie z którym wyborów do organów jednostek pomocniczych gminy nie zarządza się na dzień, na który zarządzone zostały wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wybory do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego lub wybory wójtów (z wyłączeniem wyborów przedterminowych, uzupełniających lub ponownych).

Ogólne Zebranie Mieszkańców:

Jest alternatywą do rady osiedla (przewidzianą wyłącznie dla jednostek pomocniczych będących osiedlami). Aby funkcję organu uchwałodawczego pełniło ogólne zebranie mieszkańców – musi stanowić o tym statut osiedla. W przypadku gdy organem uchwałodawczym osiedla jest ogólne zebranie mieszkańców, to zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, do ogólnego zebrania należy wybór zarządu osiedla. W doktrynie przyjmuje się, że to ogólne zebranie mieszkańców wybiera przewodniczącego. Wskazany przepis art. 37 ust. 4 stanowi bowiem o wyborze zarządu, czyli całego jego składu, z uwzględnieniem funkcji przewodniczącego, co wyklucza konstrukcję, że mieszkańcy wybierają zarząd, a on spośród siebie wybiera przewodniczącego.

Organem wykonawczym jest ZARZĄD.

Zgodnie z art. 37 ust. 2 organem wykonawczym w osiedlu jest **zarząd**, na którego czele stoi **przewodniczący**. Jak wskazuje się w doktrynie z brzmienia wskazanego artykułu wynikają dwie konsekwencje prawne: zarządy jednostek pomocniczych muszą być organami kolegialnymi oraz osoba stojąca na czele zarządu musi nosić tytuł przewodniczącego zarządu. Liczebność zarządu nie jest obecnie określona (odmiennie niż w poprzednim stanie prawnym – dawnym art. 28 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym zarządy miały liczyć od 3 do 5 członków). W doktrynie przyjmuje się, że dolny próg liczebny jest wyznaczony zasadą, że co najmniej trzy osoby tworzą organ kolegialny. Ustawodawca obecnie nie określił górnego progu liczebności zarządu osiedla, pozostawiając tę kwestię do uregulowania w statucie osiedla.

Tryb i zasady wyboru zarządu i przewodniczącego określa statut osiedla, przy czym reguła ta ulega ustawowej modyfikacji w przypadku, gdy organem uchwałodawczym w osiedlu jest ogólne zgromadzenia osiedla. Zgodnie bowiem z art. 37 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym **ogólne zebranie mieszkańców wybiera zarząd** osiedla z zaznaczeniem, iż art. 36 ust. 2 stosuje się odpowiednio, co oznacza, że następuje to w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców osiedla uprawnionych do głosowania.

Organ wykonawczy reprezentuje daną jednostkę pomocniczą na zewnątrz, co rozumiane powinno być raczej jako pełnienie funkcji przedstawiciela społeczności

wspólnoty lokalnej. Jak wskazuje się w doktrynie - nie wydaje się, aby przewodniczącemu dzielnicy (osiedla) służyło (przynajmniej w sensie jurydycznym) prawo reprezentowania dzielnicy (osiedla), wzorowane na prawie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do reprezentowania gminy (miasta), a to dlatego że – w przeciwieństwie do gminy czy miasta – dzielnice (osiedla) nie mają osobowości prawnej.

Ustawodawca nie określił kompetencji przewodniczącego zarządu osiedla, pozostawiając tę kwestię do regulacji statutowej, jedynie w art. 37a ustawy o samorządzie gminnym wskazując, że przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest zaś każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy.

Statut Gminy Opoczno rozszerza kompetencje wskazane w art. 37a ustawy o samorządzie gminnym na wszystkich członków zarządu osiedla stanowiąc w § 65, że **członek organu wykonawczego** jednostki pomocniczej może **zabierać głos na sesji Rady i posiedzeniach komisji rady w sprawach dotyczących jednostki pomocniczej** na zasadach właściwych dla radnego Gminy.

Z kolei art. 37b ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej, a także może ustanowić zasady, na jakich członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członkom rady dzielnicy (osiedla), rady sołeckiej, będzie przysługiwała dieta lub zwrot kosztów podróży służbowej.

V ZADANIA OSIEDLA

Ustawa o samorządzie gminnym nie wskazuje jakie zadania wykonywać ma jednostka pomocnicza - osiedle. Ustawodawca ogranicza się do przyjęcia, że to statut osiedla określa zakres działania jednostki pomocniczej, zaś obligatoryjnym elementem statutu osiedla jest wskazanie zakresu zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposobu ich realizacji. W efekcie ile miast, tyle różnych rozwiązań dotyczących funkcjonowania jednostek pomocniczych. Analiza statutów różnych osiedli pozwala na stwierdzenie, że podstawowym zadaniem osiedla jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, w szczególności w zakresie ładu przestrzennego, porządku i bezpieczeństwa, lokalnej infrastruktury drogowej i technicznej, stanu środowiska i przyrody, rozwoju kultury, sportu i rekreacji. Należy pamiętać, że osiedle będące jednostką pomocniczą gminy, wykonywać może jedynie zadania mieszczące się w katalogu zadań własnych gminy i nie może wykroczać poza ten zakres.

W tym miejscu należy ponownie wskazać na zapis § 64 Statutu Gminy Opoczno, który przesądza, że jednostki pomocnicze Gminy Opoczno nie prowadzą gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy.

VI
KONTROLA GMINY
NAD DZIAŁALNOŚCIĄ OSIEDLA

Zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej są elementami obligatoryjnymi, jakie powinien określać statut osiedla. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera więcej regulacji w tym zakresie, pozostawiając kwestię kontroli i nadzoru nad działalnością osiedla do uregulowania w jego statucie.

W tym miejscu należy wskazać, że Statut Gminy Opoczno przyznaje Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Opocznie kompetencje do dokonywania kontroli działalności Burmistrza, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych Gminy, a zatem również osiedli. W tym zakresie statut osiedla musiałby uwzględniać zapisy Statutu Gminy Opoczno.

VII

Wyciąg z ustawy o samorządzie gminnym:

Art. 5 [Jednostki pomocnicze gminy]

1. Gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto.
2. Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy.
3. Zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy.
4. (uchylony).

Art. 35. [Jednostka pomocnicza gminy i jej statut]

1. Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutom, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.
2. Statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej.
3. Statut jednostki pomocniczej określa w szczególności:
 - 1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej;
 - 2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej;
 - 3) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej;
 - 4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji;
 - 5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Art. 35a. [Zakaz zarządzania wyborów do organów jednostek pomocniczych gminy oraz wyborów do organów jednostek niższego rzędu na dzień, na który zostały zarządzane inne wybory]

1. Wyborów do organów jednostek pomocniczych gminy oraz wyborów do organów jednostek niższego rzędu nie zarządza się na dzień, na który zarządzane zostały wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wybory do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego lub wybory wójtów.
2. Przepis ust. 1 nie dotyczy wyborów do rad dzielnic m.st. Warszawy.
3. Przepis ust. 1 nie dotyczy zarządzenia wyborów do organów jednostek pomocniczych gminy lub wyborów do organów jednostek niższego rzędu na dzień, na który zarządzane zostały wybory uzupełniające do Senatu, przedterminowe, uzupełniające lub ponowne wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego lub wybory do nowego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a także przedterminowe lub ponowne wybory wójta.

art. 37. [Dzielnica. Rada i zarząd]

1. Organem uchwałodawczym w dzielnicy (osiedlu) jest rada o liczbie członków ustalonej według art. 17, nie więcej jednak niż 21.
2. Organem wykonawczym w dzielnicy (osiedlu) jest zarząd. Na czele zarządu stoi przewodniczący.
3. Przewodniczący zarządu korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym.
4. Statut osiedla może ustalić, że w osiedlu organem uchwałodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców. Ogólne zebranie wybiera zarząd osiedla; art. 36 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

Art. 37a. [Prawa i obowiązki przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej]

Przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy.

Art. 37b. [Dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej dla przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej]

1. Rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej.
2. Rada gminy może ustanowić zasady, na jakich członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz członkom rady dzielnicy (osiedla), rady sołeckiej, będzie przysługiwała dieta lub zwrot kosztów podróży służbowej.

Wyciąg ze Statutu Gminy Opoczno

DZIAŁ IV Jednostki pomocnicze Gminy

§ 63.

1. Rada Gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek co najmniej 1/2 mieszkańców zamieszkałych na obszarze obejmującym zakres działania powoływanej jednostki, posiadających czynne prawo wyborcze do Rady może tworzyć jednostki pomocnicze.
2. Jednostka pomocnicza, o której mowa w ust. 1 może powstać na wyodrębnionej, zamieszkałej przez mieszkańców, jednorodnej ze względu na układ urbanistyczny, części Gminy.
3. Elementem obligatoryjnym, poddawany konsultacjom społecznym zarządzonym w sprawie powołanie jednostki pomocniczej, jest proponowany obszar Gminy, na którym jednostka pomocnicza ma funkcjonować oraz projekt statutu.
4. Zasady określone w ust. 1-3 stosuje się odpowiednio do łączenia, podziału i znoszenia jednostek pomocniczych.

§ 64. Jednostki pomocnicze, o których mowa w § 63 nie prowadzą gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy.

§ 65. Członek organu wykonawczego jednostki pomocniczej Gminy może zabierać głos na sesji Rady i posiedzeniach komisji rady w sprawach dotyczących jednostki pomocniczej na zasadach właściwych dla radnego Gminy.