



**You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Jednostka pomocnicza jako ogniwo samorządu gminy

Author: Sylwester Wróbel

Citation style: Wróbel Sylwester. (2017). Jednostka pomocnicza jako ogniwo samorządu gminy. W: P. Grzywna i in. (red.), "Między ideą, pasją a działaniem : księga jubileuszowa dedykowana dr. hab. Marianowi Mitrędze" (S. 378-393). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

SYLWESTER WRÓBEL
Uniwersytet Śląski w Katowicach

Jednostka pomocnicza jako ogniwo samorządu gminy

Wraz z powrotem samorządu gminnego do instytucji ustrojowych w Polsce w 1990 roku wprowadzono zmiany w funkcjonowaniu pomocniczego podziału terytorialno-administracyjnego¹. Parlament umożliwił tym samym tworzenie zinstytucjonalizowanych form aktywności społecznej i politycznej, obejmujących swoim zasięgiem zwarte, odrębne układy osadnicze, jakimi są wsie w gminach wiejskich, zaś dzielnice i osiedla w miejskich².

W szerszym wymiarze kwestia podziału wewnętrznego gminy w Europie pojawiła się wraz z powstawaniem gmin zbiorowych w XIX i XX wieku³. Dysponują one na ogół większymi zasobami terytorialnymi, materialnymi, finansowymi, ludnościowymi, wytwórczymi, organizacyjnymi oraz infrastrukturalnymi niż gminy jednostkowe. Są jednak również bardziej złożone i heterogeniczne. Jako liczące tysiące, dziesiątki czy nawet setki tysięcy mieszkańców nie są w stanie zapewnić zaspokajania części potrzeb, zwłaszcza psychologicznych – poczucia bezpieczeństwa, stabilności, afiliacji, tworzenia bezpośrednich więzi społecznych – łatwiejszych do realizacji w małych skupiskach społecznych. Po wtóre zaś, wraz z powiększaniem się obszaru i wzrostem liczby członków społeczności lokalnej, rośnie przestrzenne i społeczne zróżnicowanie potrzeb i interesów. Część z nich pełniej, szybciej i efektywniej może zostać urzeczywistniona na niższych niż gmina szczeblach organizacji życia społecznego.

¹ B. DOLNICKI: *Samorząd terytorialny*. Warszawa, Wolters Kluwer Polska, 2009.

² *Ibidem*, s. 93.

³ *Samorząd terytorialny państw europejskich*. Red. S. WRÓBEL. Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk” sp. z o.o., 2011.

Tworzenie zarówno w gminach zbiorowych, jak też miastach, mniejszych jednostek przestrzennych, opartych na odrębnych układach społeczno-osadniczych wydaje się być zatem celowe, społecznie użyteczne i niezbędne. Możliwości ich wyodrębniania w różnych kategoriach gmin są jednak odmienne. Łatwiej to uczynić w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich ze względu na istnienie kilku do kilkudziesięciu nawet odrębnych osad, miast, wsi, osiedli, przysiółków itp. Sołectwa zatem obejmują zazwyczaj obszar wsi. Ich wyodrębnienie terytorialno-administracyjne na ogół nie następuje z trudności.

Więcej problemów stwarzają jednostki pomocnicze w miastach, zwłaszcza tych o zwartej zabudowie przestrzennej. Ośrodki miejskie – i to zarówno te, które lokowane były w średniowieczu, jak też te, powstałe w okresie industrializacji – we wcześniejszych okresach istnienia zachowywały na ogół odrębność kwartałów, dzielnic czy osad, z których połączenia powstały. W miarę wzrostu liczby ludności, postępującej zabudowy, rozwoju gospodarczego i towarzyszących im procesów rozwijały się nie tylko na zewnątrz, tworząc więzi współpracy i zależności z otaczającymi miejscowościami i inkorporując tereny pozamiejskie, ale także do wewnątrz. W rezultacie następowała przestrzenna ekspansja dzielnic i osiedli, przejawiająca się w powiększaniu obszaru o tereny niezabudowane na terenie miasta, wcześniej pełniące rolę swoistych granic wewnętrznych. Wskutek postępowania zabudowy miast, granice części dzielnic stały się umowne, bowiem z punktu widzenia układu przestrzennego tworzyły się zwarte całości, obejmujące dużą część powierzchni miasta. Dodatkowo sytuację komplikowały i komplikują takie działania, jak wyburzanie części zabudowań i wznoszenie budowli o odmiennym charakterze (np. osiedle domków jednorodzinnych w dzielnicy kilkukondygnacyjnych kamienic).

Różnorodność podziałów administracyjnych miast wojewódzkich przedstawia tabela 1.

Dane zawarte w tabeli ilustrują kilka zjawisk. Po pierwsze, rozpiętość liczby miejskich jednostek administracyjnych jest bardzo duża – od 18 w Krakowie do 48 we Wrocławiu (trzy miasta w ogóle nie zdecydowały się na ich wyodrębnienie: Gorzów, Zielona Góra i Kielce). Po wtóre, liczba mieszkańców miasta ma niewielki wpływ na liczbę dzielnic czy osiedli. W 173-tysięcznym Olsztynie jest o 5 dzielnic więcej niż w 763-tysięcznym Krakowie i o jedną więcej niż w prawie 300-tysięcznych Katowicach. Wyraźnie zróżnicowane są także proporcje między powierzchnią miasta a liczbą jednostek podziału terytorialnego.

Kryterium wewnątrzmijskich podziałów terytorialnych pozwala podzielić miasta wymienione w tabeli na kilka kategorii. Są zatem ośrodki w których:

1. nie dokonano administracyjnego podziału na osiedla bądź dzielnice;
2. wyodrębniono dzielnice;
3. utworzono osiedla administracyjne;
4. podzielono obszar miasta zarówno na dzielnice, jak i osiedla;
5. wyodrębniono obok osiedli ich zespoły w postaci dzielnic (Szczecin);

6. wespół z podziałem na dzielnice wyodrębniono mniejszą liczbę jednostek pomocniczych (okręgi w Toruniu).

Tabela 1. Dzielnice i osiedla w miastach wojewódzkich

Miasto	Powierzchnia w km ²	Liczba mieszkańców (w tys.)	Liczba dzielnic	Liczba osiedli
Białystok	102,1	296,3	–	28
Bydgoszcz	176,0	355,6	–	29
Gdańsk	262,0	463,0	34	–
Gorzów	85,0	124,5	–	–
Katowice	165,0	299,9	22	–
Kielce	109,5	199,0	–	–
Kraków	103,5	762,5	18	–
Lublin	147,0	335,0	27	–
Łódź	294,4	698,7	–	36
Olsztyn	88,3	173,0	23	–
Opole	96,6	127,8	9	13
Poznań	262,0	541,6	–	42
Rzeszów	120,4	187,0	–	30
Szczecin	300,5	405,4	4	37
Toruń	115,7	202,6	24 (13 okręgów)	–
Wrocław	292,8	637,0	–	48
Zielona Góra	278,3	138,9	–	–

Źródło: Opracowanie własne na podstawie stron BIP urzędów miejskich.

Jednostki pomocnicze są zatem wyrazem próby pogodzenia wymogów samodzielnosci istnienia oraz efektywnosci funkcjonowania gminy zbiorowej, ze zdolnością zaspokajania potrzeb jej mieszkańców. Takie cele, jak się wydaje, przyświecały autorom ustawy z 20 marca 1933 roku, ujednolicającej ustrój gminy na terytorium całego państwa polskiego. Nadano wówczas gminom, aby wzmocnić ich rolę w systemie politycznym, osobowość prawną, wyposażono w mienie komunalne i uznano odrębność organizacyjną. Jednocześnie, wprowadzając model gminy zbiorowej, umożliwiono jej podział na gromady.

Ustawa o samorządzie gminnym z 1990 roku, choć nie powraca do nazewnictwa „ustawy scaleniowej”, przywraca szereg zawartych w niej postanowień i rozwiązań. Dopuszcza ona, między innymi, możliwość tworzenia jednostek pomocniczych, których nazwa uzależniona jest od typu gminy oraz specyfiki układu osadniczego. W gminach wiejskich są nimi sołectwa, zaś w miejskich dzielnice, osiedla bądź inne ich części. Jednostką pomocniczą może być tak-

że położone na terenie gminy miasto. Ustawa przewiduje ponadto powołanie w ramach jednostki pomocniczej jednostki niższego rzędu⁴. W praktyce jednak ten przepis nie doczekał się realizacji.

Z prawnego punktu widzenia u podstaw wyodrębniania sołectw i osiedli leży zasada subsydiarności, stanowiąca, iż dla skuteczności procesu zaspokajania potrzeb społecznych niezwykle istotnym jest, aby organy władzy i administracji publicznej znajdowały się jak najbliżej obywateli zarówno w rozumieniu przestrzennym, jak też społecznym, tego terminu. Organy jednostek pomocniczych, obejmujące swoją działalnością mniejsze i bardziej jednorodne zbiorowości społeczne niż organy gminy, mogłyby stać się instytucjami zdolnymi do realizacji owej zasady. I, w istocie, część potrzeb społecznych takich jak potrzeby bezpieczeństwa, afiliacji, kontaktów społecznych, aktywności, ekspresji, organizacji życia społecznego i kulturalnego, a także część potrzeb materialnych, zaspokajają. Nie będąc jednak zasadniczą jednostką samorządu terytorialnego, nie dysponują takimi środkami autonomii i prerogatywami w życiu publicznym, jak gminy⁵.

Zasady i kryteria tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostki pomocniczej pozostawiono regulacjom statutowym⁶. Postać statutu uchwalonego przez radę gminy i nadanego jednostce pomocniczej przyjąć muszą także regulacje dotyczące powoływania, organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej.

Uwzględniając kryterium stopnia zaawansowania procesu powoływania jednostek pomocniczych można wyodrębnić siedem kategorii gmin. Tworzą je te wspólnoty lokalne, które:

1. nie przewidują w swoich statutach powołania owych jednostek;
2. zawarły w zapisach statutowych taką możliwość, czasem obwarowując ją koniecznością spełnienia pewnych warunków;
3. powołały do życia jednostki pomocnicze w części gminy, lecz nie wyłoniły jej organów;
4. podzieliły cały obszar gminy na jednostki pomocnicze, lecz nie doszło w nich do wyborów organów owych jednostek;
5. powołały do życia i przeprowadziły wybory do organów jednostek pomocniczych w niektórych dzielnicach osiedlach;
6. utworzyły jednostki pomocnicze na terenie całej gminy, lecz ich organy powołano jedynie w części dzielnic i osiedli;
7. zdołały doprowadzić do wyborów we wszystkich jednostkach pomocniczych.

⁴ Art. 35 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym [Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm].

⁵ B. DOLNICKI: *Samorząd terytorialny...*, s. 93.

⁶ Art. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym [Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm].

Ze względu na to, kto inicjuje tworzenie owych jednostek, można wyodrębnić takie, które powstają oddolnie, z woli mieszkańców, oraz tworzone odgórnie, z inicjatywy władz gminnych. Zaletą pierwszego sposobu tworzenia sołectw, dzielnic i osiedli jest niewątpliwie to, iż powstają one na fundamencie względnie jednorodnych układów osiedleńczych, którym towarzyszyć może podobieństwo pozycji społecznej i sytuacji materialnej mieszkańców (dzielnice rezydencjonalne, zabudowy szeregowej, domów komunalnych, osiedla spółdzielcze) oraz ukształtowane więzi społeczne. Powstałe oddolnie jednostki pomocnicze cechuje często większa trwałość i stabilność funkcjonowania oraz wyższy poziom aktywności ich mieszkańców. Za słabość zaś uznać można, znaczące niekiedy, różnice powierzchni, liczby ludności oraz poziomu rozwoju infrastruktury technicznej i instytucjonalnej. Zazwyczaj też niezwykle trudne jest, jeśli w ogóle możliwe, utworzenie w ten sposób jednostki pomocniczej w dużej dzielnicy miejskiej bądź osiedlu mieszkaniowym.

Z kolei jednostki powoływane odgórnie cechuje mniejsza różnica powierzchni i liczby ludności, zwłaszcza, gdy uchwałą rady są one tworzone na obszarze całej gminy, z uwzględnieniem jednolitych kryteriów.

Odgórna droga tworzenia tych jednostek pozwala także pominąć niezwykle trudny do spełnienia warunek zebrania odpowiedniej liczby podpisów pod wnioskami o ich utworzenie. Zarazem jednak, nawet jeśli rada przy ich tworzeniu uwzględnia struktury układu osadniczego gminy, nie musi to oznaczać, że granice owych jednostek odpowiadają np. umiejscowieniu różnych grup i zbiorowości ludności miejskiej (jak choćby zasiedzali i nowi mieszkańcy miasta, grupy ludności realizujące funkcje wytwórcze i skupione na funkcjach konsumpcyjnych) czy zasięgowi i strukturze więzi społecznych. Nadto pojawia się realna groźba powołania do życia jednostek pomocniczych, które pozostaną na papierze. Organy gminy starają się, co prawda, zminimalizować jej ewentualne skutki, wprowadzając na przykład, tak jak to uczyniła w statucie Rada Miejska Katowic, procedurę zniesienia jednostki pomocniczej, jeśli nie zostaną wybrane jej organy w ciągu 2 lat od podjęcia uchwały o nadaniu jej statutu. Nie są jednak w stanie takim sytuacjom zapobiec.

Istnieje wreszcie trzecia, pośrednia droga powoływania jednostek pomocniczych, nie pozbawiona wad, lecz pozwalająca przynajmniej po części uniknąć słabości dwóch poprzednich. Jest nią powołanie owych jednostek do życia przez radę, po konsultacjach z mieszkańcami osiedli czy dzielnic. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera takiego wymogu. Władze municypalne zdają się w tym przypadku stosować zapisy art. 4a.1, przewidującego obligatoryjny charakter konsultacji z mieszkańcami tworzonych, łączonych, dzielonych i znoszonych gmin, bądź art. 5a, iż „w przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzone na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy”. Statut części gmin

przewiduje dwojaki tryb tworzenia jednostek – z inicjatywy rady (po konsultacjach z mieszkańcami) bądź z inicjatywy mieszkańców⁷.

Do regulacji statutowych pozostawiono także kwestie kryteriów uwzględnianych przy tworzeniu jednostek pomocniczych. I w tym wypadku za punkt odniesienia przyjąć można zawarte w ustawie o samorządzie gminnym wymogi, jakie winna spełniać powołana do życia gmina. Art. 4.2. stanowi, iż „naależy dążyć do tego, aby gmina obejmowała obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych”. Rady gmin w uchwałach powołujących do życia samorząd dzielnic i osiedli przytaczają owe kryteria. Niektóre zaś rozbudowują je bądź modyfikują. Dla przykładu art. 73 Statutu Bytomia wymaga uwzględnienia przy tworzeniu dzielnic: układu i struktury więzi społecznych, czynników sprzyjających wzmocnieniu procesów integracyjnych społeczności lokalnych, układu osadniczego oraz powiązań historycznych⁸, zaś statut uchwalony przez Radę Miejską Zabrze wymaga w § 84.1, przy powoływaniu owych jednostek, uwzględniania warunku usprawnienia funkcjonowania miasta i realizacji jego zadań⁹. Z kolei statut Rudy Śląskiej wymienia „11 dzielnic wyodrębnionych w sposób kulturowo-historyczny”¹⁰.

Rozstrzygnięcia zawarte w ustawie o samorządzie gminnym oraz w aktach prawa miejscowego umożliwiają wyposażenie jednostek pomocniczych w różne atrybuty odrębności, pozwalające na odgrywanie przez nie oddzielnej roli na gminnej scenie politycznej. Władze gmin są jednak skłonne w różnym stopniu dzielić się swoimi prerogatywami z jednostkami pomocniczymi. Jedne podzielają opinię, że decentralizacja władzy i kompetencji powinna zatrzymać się na szczeblu gminy, inne zaś uważają, iż powinna ona dotrzeć na niższe poziomy organizacji życia społecznego. Stąd też w poszczególnych dziedzinach poziom odrębności jednostek pomocniczych w różnych gminach jest odmienny.

⁷ § 37.1 Statutu Miasta Katowice. Załącznik do Obwieszczenia Rady Miasta Katowice z dnia 29 października 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały w sprawie Statutu miasta Katowice [Tekst jedn. Dz.Urz.Woj.Śl. z 2015 r., poz. 5820]; § 9 Statutu miasta Gliwice. Załącznik do Obwieszczenia Rady miasta Gliwice z dnia 8 września 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały w sprawie statutu miasta Gliwice [Tekst jedn. Dz.Urz.Woj.Śl. z 2016 r., poz. 4722].

⁸ Statut Miasta Bytomia. Załącznik do Obwieszczenia Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 28 listopada 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Bytomia [Tekst jedn. Dz.Urz.Woj.Śl. z 2016 r. poz. 6879].

⁹ Statut Miasta Zabrze. Załącznik do Uchwały Nr XXIV/321/12 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 11 czerwca 2012 r. w sprawie Statutu miasta Zabrze [Dz.Urz.Woj.Śl. z 2012 r., poz. 3077 z późn. zm.].

¹⁰ Statut Miasta Ruda Śląska. Załącznik do Uchwały Rady Miasta Ruda Śląska nr 1182/LXX/2010 z dnia 1 października 2010 roku w sprawie Statutu Miasta Ruda Śląska [Dz.Urz.Woj.Śl. z 2011 r. nr 14, poz. 279 z późn. zm.].

Najpełniejszy jest on w odniesieniu do organów jednostki pomocniczej. Liczba, nazwa i sposób ich wyłaniania zostały bowiem uregulowane ustawowo. Art. 36 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż w sołectwie występuje zarówno organ uchwałodawczy, jak i wykonawczy. Pierwszym jest zebranie wiejskie, które tworzą mieszkańcy sołectwa, posiadający czynne prawo wyborcze w wyborach do rady gminy. Ustawa przyznaje zebraniu prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego, nie rozstrzyga natomiast kwestii ich publikowania i obowiązywania, pozostawiając to regulacjom statutowym. W takim samym trybie rozstrzygane są kwestie częstotliwości zebrań wiejskich, zasad głosowania i organizacji wewnętrznej.

Jednoosobowym organem wykonawczym jest sołtys, wybierany przez zebranie wiejskie, a zatem wyłaniany w wyborach pośrednich. Ustawa przewiduje nadto wybór spośród członków zebrania rady sołeckiej, zadaniem której jest wspomaganie działalności sołtysa. To sformułowanie – oznaczające pomocniczą rolę rady, organu, który, ze względu na wielkość i odrębną rolę w ustroju sołectwa, ma możliwość częstszego zbierania się niż zebranie – można interpretować na wiele sposobów. Tym bardziej, iż jej członkiem z urzędu jest sołtys.

Ogólnie, a czasem bardzo nieprecyzyjnie, są formułowane także kompetencje rady. Statuty wymieniają wśród nich między innymi: wspomaganie sołtysa w przygotowaniu zebrań wiejskich oraz projektów ich uchwał, zbieranie wniosków i innych wystąpień mieszkańców oraz różnych organizacji w sprawach dotyczących sołectwa, podejmowaniu wniosków w sprawie przeznaczenia środków finansowych będących w dyspozycji sołectwa, sporządzanie projektów wystąpień w sprawach wykraczających poza zadania i kompetencje sołectwa czy inicjowanie działań społecznych na rzecz sołectwa¹¹.

Zatem w gminach wiejskich autorzy ustawy zdecydowali o utrzymaniu, mających wieloletnie tradycje, instytucji demokracji bezpośredniej. Inaczej postąpiono w miastach. W art. 37 ustawa o samorządzie gminnym za organ uchwałodawczy dzielnicy bądź osiedla uznaje jej radę, pochodzącą z powszechnych wyborów i liczącą tylu członków, ilu przewidują normy reprezentacji politycznej dla gmin. A zatem w jednostkach pomocniczych liczących do 20 tys. mieszkańców wybiera się 15 radnych, zaś w większych (do 50 tys. mieszkańców) – 21 deputowanych. Kwestię zasad i trybu przeprowadzania wyboru ustawa pozostawia do uregulowania radzie gminy. Większość organów stanowiących wspólnot lokalnych, uchwalając ordynacje wyborcze oraz statuty jednostek pomocniczych, korzystała z rozwiązań zawartych w ordynacji wyborczej obowiązującej w wyborach gminnych. Cenzusy wieku i osiadłości, a także pełne korzystanie z praw obywatelskich i publicznych, są warunkami możliwości korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego.

¹¹ Uchwała nr 62/VI/2007 Gminy Kroczyce z dnia 29 marca 2007 roku w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Pradła [Dz.U.Woj.Śl. z 2007 r., nr 82, poz. 1689].

Większe zróżnicowanie rozwiązań występuje w kwestii sposobów przeprowadzania wyborów. W części miast, zwłaszcza dużych, przeprowadza się powszechne głosowania z użyciem kart wyborczych w obecności terytorialnych komisji wyborczych. Najczęściej przyjmuje się w nich system wyborczy obowiązujący w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców, tj. system większości względnej. W miastach, w których występują większe dzielnice, wybory przeprowadza się według ordynacji proporcjonalnej. Możliwe jest także zachowanie odmiennych systemów w wyborach do dzielnic różnej wielkości.

W niektórych miastach zdecydowano się na sformułowanie wymogu poparcia list wyborczych przez mieszkańców dzielnicy jako warunku ich zarejestrowania. W części miast uzależniono też przeprowadzenie wyborów od zgłoszenia liczby kandydatów przekraczającej, nawet o 50% liczbę mandatów w okręgu wyborczym.

Innym sposobem wyboru rady dzielnicy, który można jednak stosować w mniejszych osiedlach i dzielnicach, jest dokonanie tego na zwołanym w tym celu zebraniu mieszkańców jednostki pomocniczej (taką procedurę wyborczą przewidują m.in. statuty Rybnika i Tychów). Warunkiem prawomocności obrad tego gremium jest uczestnictwo w nim ponad połowy uprawnionych do głosowania. Wymóg ten obowiązuje jednak tylko wobec zebrania zwołanego w pierwszym terminie. Zwołane w drugim terminie, co może nastąpić bezpośrednio po zakończeniu pierwszego, jest władne dokonać wyboru rady nawet w sytuacji braku *quorum*. Uczestnicy zebrania mają prawo zgłaszania kandydatur, zaś głosowanie ma charakter jawny. Wyborów nie przeprowadza się, jeśli liczba kandydatów nie jest większa niż liczba miejsc w radzie.

Wyłonić członków organu uchwałodawczego dzielnicy można także w drodze jej podziału na mniejsze jednostki osadnicze (np. osiedla) i przeprowadzenia na zebraniach ich mieszkańców wyborów. Każde zebranie wybiera taką część rady, jaka odpowiada proporcji mieszkańców osiedla i dzielnicy (taki mechanizm wyłaniania członków rady uchwalono m.in. w Sosnowcu). Zaletą tego sposobu wyboru członków rady dzielnicy jest udział w jej pracach reprezentantów wszystkich skupisk ludzkich występujących w dzielnicy. Pojawiają się zatem warunki do artykulacji interesów wszystkich grup i zbiorowości mieszkańców jednostki pomocniczej. Jednak warunkiem zastosowania tego sposobu jest możliwość dokonania, opartego na strukturach osadniczych, podziału dzielnicy na osiedla i kwartały.

Działalność rad jednostek pomocniczych ma charakter kadencyjny i trwa 4 lata (licząc od dnia wyboru).

Nie zdecydowano się na przyjęcie rozwiązania pozwalającego z urzędu zasiadać w dzielnicowych organach uchwałodawczych rajcom gminnym. Z jednej strony zapewnia to odrębność składu rady gminy i dzielnicy oraz zapobiega możliwym konfliktom ról członka obydwóch organów, wynikającym choćby ze sprzeczności interesów mieszkańców dzielnicy i miasta. Z drugiej wszakże

strony, ogranicza to liczbę kanałów procesu artykulacji interesów (radni dzielnicowi uczestniczą w obradach rady miejskiej).

Organem wykonawczym jednostki pomocniczej w gminie miejskiej jest zarząd. Parlament, wprowadzając do ustroju gminy jednoosobowy organ wykonawczy, nie zdecydował się zatem postąpić podobnie na niższym szczeblu samorządu w miastach.

Duża część gmin miejskich, określając kształt organu wykonawczego jednostki pomocniczej, skorzystała z regulacji zawartych w nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym, dokonanej w 2001 roku. Przewidywały one m.in., oprócz zmniejszenia liczby lokalnych deputowanych, także modyfikację liczby członków zarządu. We wspólnotach o liczbie mieszkańców nie przekraczającej 20 tys. organ ten miał być 3-osobowy, zaś w większych liczyć 3 do 5 osób. Choć rozwiązania te nie weszły w życie, gdyż niebawem uchwalono ustawę o bezpośrednim wyborze wójtów, burmistrzów i prezydentów, można było z nich skorzystać w wyłanianiu zarządów dzielnic. Stąd często przyjmowany jest ich 3-osobowy skład. Pojawiają się jednak też organy wykonawcze jednostek pomocniczych o większym składzie, liczące 3–5 osób. Niektóre statuty określają nadto funkcje członków tych organów. Dla przykładu w Katowicach w skład zarządu wchodzi: przewodniczący, wiceprzewodniczący i sekretarz.

Daleko bardziej zróżnicowany jest poziom i zakres odrębności w sferze zadań jednostki pomocniczej. Część statutów wymienia mniej lub bardziej rozbudowany i szczegółowy ich katalog. Należą do nich przede wszystkim te, które wiążą się z życiem codziennym mieszkańców dzielnicy czy osiedla, infrastrukturą techniczną i instytucjonalną. Dla przykładu, katowickie statuty dzielnic określają jako cel działania jednostek pomocniczych „tworzenie warunków dla pełnego uczestnictwa mieszkańców w rozpatrywaniu istotnych spraw związanych z bieżącymi problemami Jednostki”. Radni stolicy Górnego Śląska zrezygnowali z wyodrębnienia zadań dzielnic i osiedli, poprzestając na określeniu kompetencji ich organów. Z kolei w uchwale w sprawie uchwalania statutów dzielnic Gliwic i Rybnika również ogólnie, choć nieco szerzej, określono zakres ich działania, wymieniając:

- zapewnienie udziału mieszkańców w rozpatrywaniu spraw związanych z miejscem zamieszkania,
- organizowanie wspólnych prac i samopomocy mieszkańców,
- współpracę z jednostkami organizacyjnymi miasta oraz innymi podmiotami. Statuty gliwickich osiedli są także lapidarne w kwestii zadań.

Znacznie obszerniejszy katalog zadań oraz kompetencji dzielnicy (określono także kompetencje jej organów), zawierają statuty jednostek pomocniczych w Tychach. Za zadanie nadrzędne dzielnic radni miejscy uznali, podobnie jak rajcy w innych miastach, tworzenie warunków dla uczestnictwa mieszkańców w realizacji zadań miasta. Konkretyzując ów zapis wymieniono dbałość o:

1. ład przestrzenny,
2. porządek i bezpieczeństwo,
3. lokalne drogi, chodniki i parkingi,
4. lokalną infrastrukturę techniczną,
5. mienie miasta znajdujące się na terenie dzielnic,
6. stan środowiska naturalnego,
7. zakres usług świadczonych na terenie dzielnic.
Do kompetencji dzielnic radni tyscy zaliczyli również:
 1. formułowanie pod adresem rady miasta i prezydenta postulatów oraz propozycji zmian prawa miejscowego, określających potrzeby, dążenia i opinie mieszkańców,
 2. opiniowanie projektów przedsięwzięć, dotyczących mieszkańców i terenu danej dzielnicy,
 3. współorganizowanie i wspieranie inicjatyw mieszkańców, zmierzających do poprawy warunków życia mieszkańców dzielnicy,
 4. wyrażanie opinii o sposobie prowadzenia inwestycji i przedsięwzięć jednostek organizacyjnych miasta na terenie dzielnicy,
 5. dysponowanie środkami finansowymi, wyodrębnionymi na potrzeby dzielnicy w budżecie miasta zgodnie z zasadami określonymi w Statucie Miasta Tychy,
 6. współdziałanie w tworzeniu budżetu miasta, w części dotyczącej dzielnicy, w trybie określonym odrębną uchwałą Rady Miasta,
 7. opiniowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dzielnicy,
 8. monitorowanie wszystkich prac związanych z inwestycjami prowadzonymi przez miasto na terenie dzielnicy.

Są to zatem głównie funkcje artikulacyjne, mobilizacyjne, opiniotwórcze i doradcze. W małym stopniu obejmują one kompetencje decyzyjne.

Zadania te dzielnica realizuje m.in. poprzez: przedkładanie radzie miejskiej planów pracy, zgłaszanie wniosków i propozycji do budżetu miasta, ustalanie kierunków działania dzielnicy oraz przedkładanie sprawozdań z działalności jej organów.

Wstrzeźliwość w przekazywaniu zadań gminy jednostkom pomocniczym nie wynika bynajmniej z zapisów ustawowych. Mowa w niej, co prawda, o zadaniach własnych gminy, lecz nie zostały one określone jako wyłączne zadania gminy (w przeciwieństwie do wymienionych w artykule 18 wyłącznych właściwości rady gminy).

Zapewne u podstaw takiego stanu rzeczy leży, pośród innych przyczyn, przekonanie o większej efektywności całościowej realizacji zadań komunalnych przez gminę niż drogą rozczłonkowania zasobów i częściowego urzeczywistniania zadań przez poszczególne sołectwa, dzielnice czy osiedla. Koncentracja środków w ręku jednego ośrodka decyzyjnego sprzyja racjonalizacji zaspokaja-

nia potrzeb społecznych. Nie można również pominąć i tego, że w niektórych gminach nie ma się z kim dzielić zadaniami i kompetencjami, bowiem organy jednostek pomocniczych nie istnieją, nie są przygotowane do sprawowania władzy bądź nie posiadają po temu stosownych możliwości. Nie bez znaczenia jest także niechęć gminnych radnych i wójtów do dzielenia się władzą, podział zadań rodzi bowiem konieczność współpracy i osiągnięcia kompromisu z organami dzielnic.

Widoczna w tych zapisach nieprzystawalność zadań dzielnic i form ich realizacji wynika z tego, iż ich władze nie dysponują odrębnymi zasobami administracyjnymi, finansowymi i organizacyjnymi, pozwalającymi na ich wykonywanie. Mogą zatem mobilizować do działań mieszkańców jednostki pomocniczej bądź zabiegać o uruchomienie części zasobów gminnych dla ich realizacji.

Nową, zapoczątkowaną w 2013 roku, propozycją skierowaną do mieszkańców gmin, zwłaszcza miast, jest budżet obywatelski. Nie stanowi on, co prawda, instrumentu wyposażenia organów i społeczności dzielnicowych czy osiedlowych w prawo swobodnego dysponowania częścią budżetu gminy, ale umożliwia udział w konkursie propozycji, które zeń mogą być sfinansowane. Pozwala zatem, w drodze głosowania, decydować mieszkańcom o wydatkach sięgających na ogół 2–3% wielkości budżetu lokalnego.

Nie posiadają jednostki pomocnicze atrybutów odrębności prawnej; ustawa o samorządzie terytorialnym przyznała osobowość prawną jedynie gminom jako całościom. Sołectwa, dzielnice i osiedla realizują nałożone na nie statutowo zadania jako jednostki wyodrębnione organizacyjnie i terytorialnie, jednakże prawną odpowiedzialność za ich urzeczywistnienie ponosi gmina. Z tego tytułu jej organy pełnią nadzór nad działalnością jednostek pomocniczych.

Ze względu na brak szczegółowych regulacji ustawowych w ustalaniu kryteriów, organów i sposobu nadzoru dzielnic i sołectw, organy gmin najczęściej odwołują się do rozwiązań przyjętych w zakresie nadzoru nad gminą.

Wymóg legalności, jako kryterium nadzoru, jest zapewne decydującym czynnikiem przyjęcia obowiązków nadzorczych przez radę gminy oraz jej komisję rewizyjną, czyli organ, który wykonuje funkcję kontrolną wobec władzy wykonawczej i jednostek organizacyjnych. Kontrola nad wydatkami jednostek pomocniczych powierzana jest natomiast skarbnikom gmin odpowiedzialnym za ich budżet.

W statutach pojawiają się – podobne, jak w ustawie o samorządzie gminnym – środki nadzoru i sankcje, łącznie z możliwością rozwiązania przez gminny organ stanowiący i kontrolny organów jednostek pomocniczych w przypadku rażącego naruszenia przepisów prawa, a także w przypadku zaprzestania przez nie działalności.

Nie posiadając osobowości prawnej, organy sołectw i osiedli nie dysponują odrębnym budżetem. Rada gminy może wyodrębnić w swoim budżecie środki finansowe przeznaczone na ich działalność, których wielkość jest określona na

podstawie planów rzeczowo-zadaniowych wydatków konstruowanych przez organy uchwałodawcze jednostek pomocniczych.

Część gmin formułuje w statutach jednostek cele, na jakie mogą zostać przeznaczone środki budżetowe. Najczęściej są to koszty działalności organów sołectw, osiedli czy też dzielnic, oraz wydatki związane z organizacją imprez kulturalnych czy sportowych bądź uroczystości środowiskowych na terenie jednostki.

Artykuł 165 Konstytucji RP przyznał samorządowi osobowość prawną oraz prawo własności i inne prawa majątkowe. W nauce prawa administracyjnego podkreśla się, że uzasadnieniem dla powołania samorządu lokalnego na kilku szczeblach jest możliwość i celowość wyodrębnienia na tych poziomach interesu lokalnego (zwłaszcza kwestii majątkowych). Realizacja określonego interesu publicznego powinna być zabezpieczona odrębnie ukształtowanym majątkiem publicznym.

Ustawy, jako wyznacznik mienia samorządowego, podają podmioty, do których to mienie należy. Z art. 43 ustawy z 8 marca 1990 roku wynika, że podmiotem mienia jest przede wszystkim gmina, która posiada osobowość prawną. Niemniej zalicza się tu też „mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw”. Ustawa nie definiuje jednak pojęcia gminnych osób prawnych, a zatem można przyjąć, że będą to te jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, którym przepisy w sposób wyraźny przyznają osobowość prawną. Mogą tu wchodzić w rachubę stowarzyszenia gminne, które zgodnie z postanowieniem art. 17 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach, posiadają osobowość prawną po uprawomocnieniu się postanowienia o ich zarejestrowaniu. Odnośnie przedsiębiorstw gminnych, należy zaznaczyć, że były to dawne przedsiębiorstwa państwowe, które w wyniku komunalizacji stały się przedsiębiorstwami samorządu terytorialnego.

Jednostki pomocnicze gmin nie są osobami prawnymi¹², także w zakresie zarządzania mieniem, o którym traktuje art. 48 ust. 3 i 4. Zgodnie z art. 48 ustawy o samorządzie gminnym jednostka pomocnicza zarządza mieniem komunalnym i korzysta z niego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Dotyczy to również jednostek niższego rzędu. Rada gminy nie może uszczuplić wcześniejszych praw sołectw i dzielnic do korzystania z mienia bez zgody organów uchwałodawczych. Ponadto, wszystkie przysługujące dotychczas mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe pozostają nienaruszone. Statut powinien określać zakres, w jakim jednostka pomocnicza zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomoc-

¹² Z. NIEWIADOMSKI, W. GRZELCZAK: *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*. Warszawa, Wydawnictwa Prawnicze, 1990.

niczą w zakresie przysługującego jej mienia. Jak widać, organy tych jednostek uzyskały z mocy prawa pewną sferę samodzielnego działania.

Rada gminy ustala zasady przekazywania składników mienia jednostkom pomocniczym do korzystania. W tych ramach dyspozycja poszczególnymi składnikami należy do zarządu. Rada gminy określa też zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez organy wspomnianych jednostek względem tego mienia. Statut wiąże zarząd, stanowi więc podstawowe źródło prawa wewnętrznego dla ustalenia zakresu kompetencji zarządu w zakresie dysponowania mieniem (majątkiem) gminy. To, co ustawa nazywa korzystaniem z mienia komunalnego oraz rozporządzaniem dochodami, jakie ono przynosi, nie jest czynnością rozporządzającą, lecz przeniesieniem na sołectwa i dzielnice zarządu składnikami tego mienia w zakresie określonym w komentowanym przepisie. Tak więc organy wspomnianych jednostek zarządzają przydzielonymi im składnikami majątku gminy. Należy zatem zgodzić się z poglądem NSA, zdaniem którego działalność jednostek pomocniczych prowadzona jest w ramach zdolności prawnej gminy, a ich organy nie są umocowane i nie mogą być również upoważnione w statucie do zawierania w imieniu tych jednostek umów i zaciągania zobowiązań. Od powyższej zasady istnieją wyjątki.

Sąd Najwyższy w odniesieniu do jednostek państwowych pozbawionych osobowości prawnej, a sądy powszechne w odniesieniu do takich samych jednostek gminnych, przyjęły mianowicie, że w zakresie spraw gospodarczych są one samodzielnymi podmiotami, wobec czego przysługuje im zdolność sądowa. Nie mają natomiast takiej zdolności w zakresie spraw zwykłych¹³.

Odrębną kwestią są zasady korzystania z nieruchomości. Winno się ono odbywać zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki. W tym zakresie jednostki pomocnicze gminy mogą, zgodnie z przepisami szczególnymi, dokonać zmian dotychczasowej zabudowy oraz wznosić nowe budowle. Jednakże zasady prawidłowej gospodarki podlegają korekcie poprzez klauzulę społeczno-gospodarczego przeznaczenia mienia komunalnego, która rozstrzyga również o ewentualnych inwestycjach. Grunty oddawane są w zarząd bezpłatnie. Skoro bowiem wszystko odbywa się w ramach tego samego budżetu, to w istocie dochodzi tylko do przesunięcia pewnych wartości w ramach majątku gminy.

Rada gminy może uszczuplić prawo jednostek pomocniczych w zakresie zarządu mieniem komunalnym, gdyż własność i inne prawa majątkowe znalazły się w sferze kompetencji gminy. Jeżeli więc treść i zakres zarządu nie uległy wskutek tego zabiegowi zmianie, to nie są one tożsame z treścią i zakresem zarządu sprawowanego przez sołectwo przed komunalizacją mienia państwowego. Dawniej był to zarząd mieniem państwowym, teraz jest to zarząd mieniem gminy. Organ jednostki pomocniczej nie ma zatem prawa do ustale-

¹³ Uchwała Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 1996 roku.

nia ceny gruntu przeznaczonego przez gminę do sprzedaży, mimo że grunt położony jest na obszarze danej wsi.

Nie rozporządzają jednostki pomocnicze odrębnymi kadrami urzędniczymi. Ustawa o samorządzie terytorialnym nie zawiera regulacji dotyczących możliwości wyodrębnienia urzędu dzielnicy osiedla bądź sołectwa. Struktury administracji samorządowej w gminie, obejmujące urząd gminy, jednostki organizacyjne oraz pracowników administracji przedsiębiorstw i zakładów komunalnych realizują zadania gminy. Taki bowiem ciężar na nich ustawowy obowiązek. W zapisach statutowych władze gminy wśród zasobów i instrumentów realizacji zadań przez jednostki pomocnicze nie przewidują tworzenia jednostek ani etatów administracyjnych. Zadania i przedsięwzięcia wymagające działań urzędników są realizowane przez pracowników ratusza. Większość zadań sołectwa, osiedla bądź dzielnicy jest wypełniana jednak w drodze mobilizowania zasobów społecznych oraz inicjowania zbiorowych działań mieszkańców, grup interesu, organizacji społecznych (kulturalnych, gospodarczych, religijnych...), grup sąsiedzkich itp.

Tworzenie i funkcjonowanie jednostek pomocniczych gminy organy państwa pozostawiły w dużej mierze władzom komunalnym. Zapisy ustawowe przewidują możliwość ich powołania, określają także nazwy, jakie – w zależności od charakteru gminy i układu osadniczego – im przysługują. Ustawa o samorządzie terytorialnym określa również ograny owych jednostek oraz zapewnia możliwość użytkowania składników mienia komunalnego. Pozostałe kwestie – zwłaszcza zaś zadania sołectw, osiedli i dzielnic, szczegółowy tryb i mechanizmy powoływania oraz kompetencje ich organów, organizację wewnętrzną rad, sposób podejmowania uchwał i ich realizacji, zakres, sposoby i procedury finansowania działalności jednostek pomocniczych i ich organów – pozostawiono do rozstrzygnięcia organom gmin. Od radnych zatem, wójtów, burmistrzów i prezydentów oraz innych prominentnych polityków lokalnych zależą rozwiązania prawne, finansowe i polityczne na niższych niż gminny szczeblach organizacji życia społecznego. Kwestia ta – zwłaszcza w jednostkach dużych, liczących dziesiątki i setki tysięcy mieszkańców – ma niezwykle istotne znaczenie. Miasto duże jest zbyt wielką całością społeczną i sceną polityczną, aby zapewniało zaspokojenie wielu potrzeb społecznych, wśród nich więzi bezpieczeństwa, kontaktów osobistych, uczestnictwa w działaniach społecznych i politycznych. Są w stanie wypełnić je jedynie mniejsze, bardziej homogeniczne zbiorowości społeczne. Organy dzielnic i osiedli mają także możliwość skuteczniejszej realizacji szeregu zadań przypisanych gminom, dotyczących porządku i ładu przestrzennego, infrastruktury społecznej, opieki społecznej itp. Warto być może rozważyć podział dotychczasowych zadań gminy w dużych miastach między dwa szczeble organizacji życia społecznego, zwłaszcza, że część z nich to miasta na prawach powiatu, i tak realizujące obszerny katalog zadań gminnych i powiatowych.

Wykaz cytowanej literatury

Opracowania zwarte

- DOLNICKI B.: *Samorząd terytorialny*. Warszawa, Wolters Kluwer Polska, 2009.
- NIEWIADOMSKI Z., GRZELCZAK W.: *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*. Warszawa, Wydawnictwa Prawnicze, 1990.
- Samorząd terytorialny państw europejskich*. Red. S. WRÓBEL. Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk” sp. z o.o., 2011.

Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym [Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm].
- Statut Miasta Ruda Śląska. Załącznik do Uchwały Rady Miasta Ruda Śląska nr 1182/LXX/2010 z dnia 1 października 2010 roku w sprawie Statutu Miasta Ruda Śląska [Dz.Urz.Woj.Śl. z 2011 r., nr 14, poz. 279 z późn. zm.].
- Statut Miasta Zabrze. Załącznik do Uchwały Nr XXIV/321/12 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 11 czerwca 2012 r. w sprawie Statutu miasta Zabrze [Dz.Urz.Woj.Śl. z 2012 r., poz. 3077 z późn. zm.].
- Statut Miasta Katowice. Załącznik do Obwieszczenia Rady Miasta Katowice z dnia 29 października 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały w sprawie Statutu miasta Katowice [Tekst jedn. Dz.Urz.Woj.Śl. z 2015 r., poz. 5820].
- Statut miasta Gliwice. Załącznik do Obwieszczenia Rady miasta Gliwice z dnia 8 września 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały w sprawie statutu miasta Gliwice [Tekst jedn. Dz.Urz.Woj.Śl. z 2016 r., poz. 4722].
- Statut Miasta Bytomia. Załącznik do Obwieszczenia Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 28 listopada 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Bytomia [Tekst jedn. Dz.Urz.Woj.Śl. z 2016 r. poz. 6879].
- Uchwała nr 62/VI/2007 Gminy Kroczyce z dnia 29 marca 2007 roku w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Pradła [Dz.U.Woj.Śl. z 2007 r., nr 82, poz. 1689].



Streszczenie: Reforma ustroju gmin z 1990 roku przywróciła im status jednostek samorządu terytorialnego, nie zmieniając ich granic i podziałów wewnętrznych. Utrzymany został podział gmin na sołectwa, dzielnice i osiedla, które stały się jednostkami pomocniczymi. Nie zniesiono także ich działających organów. Modyfikacji natomiast uległy kompetencje, zaś w przypadku dzielnic i osiedli zasady wyboru organów władzy. Tworzenie regulacji dotyczących istnienia i funkcjonowania jednostek pomocniczych organy państwa pozostawiły w dużej mierze władzom komunalnym. Ich przedmiotem są zadania owych jednostek, kompetencje organów, sposoby podejmowania uchwał i ich realizacji, zakres i procedury finansowania działalności jednostek. Od polityków i urzędników lokalnych zależą zatem rozstrzygnięcia prawne, finansowe i or-

ganizacyjne, przyjmowane w odniesieniu do sołectw czy dzielnic. Przemawia za tym to, że najlepiej zaspokajają one realizację potrzeb niematerialnych i bezpieczeństwa, styczności i kontaktów osobistych czy więzi sąsiedzkich. Wykonują także część zadań z zakresu ładu społecznego, porządku publicznego, utrzymania lokalnej infrastruktury czy dbałości o środowisko naturalne.

Słowa klucze: samorząd terytorialny, gmina, jednostki pomocnicze



An Auxiliary Unit as a Link in Municipal Self-Government

Abstract: The municipal system reform of 1990 restored the status of municipalities as units with local self-government, without altering their bounds and internal division. A subdivision of a municipality into sołectwo, dzielnica and osiedle was upheld; they became auxiliary units. The existing local governing bodies also remained in force. However, their competences were modified, and in the case of dzielnica and osiedle, rules for the election of authorities were changed. The state authorities placed a lot of responsibility for regulating the auxiliary units on municipal authorities. These pertain to tasks of these subdivisions, competences of particular governing bodies, a manner of passing resolutions and their enforcement, and the scope and procedures of funding. Thus, local politicians and officials are in charge of legal, financial and organizational decisions concerning sołectwo and dzielnica. These units arguably serve best to fulfil the non-material needs, security, personal contacts and community bonds. They also take on some duties regarding social order, public order, maintenance of local infrastructure and environmental care.

Key words: local self-government, municipality, auxiliary units



SYLWESTER WRÓBEL, profesor nauk społecznych, doktor habilitowany nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, specjalność: nauki o polityce. Absolwent studiów politologicznych w Uniwersytecie Śląskim. Kierownik Zakładu Teorii Polityki i Myśli Politycznej w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UŚ. Autor, współautor i redaktor 101 publikacji naukowych, w tym 14 zwartych. Jego zainteresowania badawcze lokują się w dwóch obszarach nauki o polityce. Pierwszym jest teoria polityki, zwłaszcza teoretyczne zagadnienia ruchów społecznych i politycznych, teorie i modele dynamiki politycznej (rozwój polityczny, modernizacja polityczna oraz funkcjonalistyczne ujęcie polityki). Drugim – problemy samorządu terytorialnego oraz polityki lokalnej i regionalnej: lokalne struktury władzy, miejskie ruchy polityczne, zadania i funkcjonowanie jednostek pomocniczych gminy.