

MICHAŁ KWIATKOWSKI



**Z  
MARGINESU  
KU  
WSPÓŁPRACY**

**Oddolna wizja transformacji  
wrocławskiego ustroju osiedlowego**

**WFO**

WROCLAWSKIE  
FORUM OSIEDLOWE

**„nasza zmiana (...) to pudrowanie trupa  
jakim są obecnie wrocławskie rady osiedli”**

wrocławski polityk,  
początek II dekady XXI wieku

**„Pogłoska o naszej śmierci była przesadzona.”**

Michał Kwiatkowski,  
w przeddzień osiedlowej rewolucji



# Spis treści

WSTĘP .....	3
PO CO REFORMA?.....	5
CZTERY FILARY REFORMY USTROJU OSIEDLOWEGO	
WROCŁAWIA .....	10
Skorygowaniu aktualnych statutów Osiedli .....	11
Pełnomocnik Prezydenta Wrocławia ds. Osiedli .....	12
Funduszu Rozwoju Osiedli.....	15
Konwent Osiedlowy .....	21
PODSUMOWANIE .....	32



## WSTĘP

Od dwóch lat z wysokim natężeniem toczy się debata o reformie ustroju osiedlowego we Wrocławiu. Bez zbędnej skromności musimy wskazać, iż głównym jej inicjatorem było Wrocławskie Forum Osiedlowe, które skupiło odosobnione dotąd głosy i dzięki bezprecedensowemu dotychczas zjednoczeniu środowiska mogło je wyartykułować z pozycji równoważnego partnera dla władz miejskich.

Zmiana modelu zarządzania miastem – i to nie tylko w perspektywie Wrocławia – jest nieunikniona. Wiąże się to ze zjawiskiem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, który przekłada się m.in. na powrót do demokracji lokalnej na poziomie wspólnot elementarnych. Dziś mieszkańcy głośno domagają się wpływu na funkcjonowanie miasta nie tylko raz na kilka lat przy urnie wyborczej. Chcą współdecydować o rozwoju swojego otoczenia, chcą kształtować miasto wedle swych potrzeb, chcą zyskać w tym zakresie podmiotowość.

Naszym opracowaniem staramy się dać odpowiedź na te postulaty. Przedstawiamy wizję odważną, miejscami redefiniującą obecne pojmowanie władztwa w mieście. Proponujemy stworzenie modelu ustrojowego pionierskiego w skali kraju – Wrocław wszak od zawsze był ośrodkiem, w którym rodziły się nowe, nieraz zmieniające dotychczasową rzeczywistość idee. Takie dziedzictwo warto kultywować.

Widzimy – a wiele głosów w dyskursie publicznym podziela nasz pogląd – w Osiedlach szansę na odrodzenie idei demokracji w jej pierwotnym znaczeniu. Pozapisywana po rozlicznych ustawach demokracja proceduralna (czy też przedstawicielska zniekształcona

„chorobą” proporcjonalności) wyczerpuje swą formułę. Wierzymy, że renesans demokracji musi nastąpić od podstaw: wspólnot ludzkich najniższego szczebla. Demokracji nie trzeba wymyślać na nowo, wystarczy wrócić do jej korzeni: usłyszeć i uszanować głos płynący z samego dołu.

Oddajemy w Państwa ręce naszą kolejną publikację dotyczącą usprawnienia funkcjonowania ustroju osiedlowego we Wrocławiu z nadzieją na to, że stanie się ona istotną wskazówką, w jakim kierunku winny podążać zmiany modelu zarządzania naszym miastem. Jak zawsze jesteśmy w pełni otwarci na dyskusję. Gwarantujemy pełne zaangażowanie w proces opracowywania nowych regulacji mających nadać Osiedlom należną im pozycję ustrojową i społeczną.

## **PO CO REFORMA?**

Wbrew pozorom wcale nie chodzi tu o pieniądze. A nawet jeżeli już się pojawiają, to nie są one celem samym w sobie, a jedynie narzędziem umożliwiającym jego osiągnięcie. Prawdziwą istotą sprawy jest coś o wiele bardziej nieuchwytnego – szacunek.

Sensu largo mowa o ustrojowym umocowaniu Osiedli w systemie zarządzania Wrocławiem. Dotychczas bowiem mamy sytuację dosyć niejasną: teoretycznie szerokie, lecz zarazem nierespektowane kompetencje, funkcję opiniodawczą najczęściej sprowadzoną do formy karykaturalnej, brak realnych instrumentów działania. Taka sytuacja spowodowała w poprzednich kadencjach proces marginalizowania roli Osiedli. W pewnym okresie starano się wręcz zepchnąć je w narożnik działalności kulturalno-oświatowej, zamkniętej w anegdotycznej już triadzie: klub seniora – festyn – paczki dla potrzebujących. Jednocześnie bagatelizowano ich zdolności opiniodawcze i decyzyjne w kwestiach funkcjonowania miasta na terenie Osiedla. De facto przyjęto model, w którym z góry założono, że urzędnik wie lepiej. Koncepcję absurdalnie bałamutną w swej podstawie, zakładającą bowiem, że interesy mieszkańców miałyby być lepiej reprezentowane przez pracownika, który częstokroć nigdy na danym osiedlu nie był (więcej – coraz częściej

nie jest nawet wrocławianinem), niż przez demokratycznie wybranych reprezentantów tej społeczności.

Jednocześnie debata publiczna pełna jest haseł o potrzebie obrony demokracji, o ratowaniu samorządu przed centralizacją, o konieczności odnowy i wzmocnienia podstawowej (oddolnej) działalności społecznej. Ex cathedra tłumaczy się nam, czym jest zasada pomocniczości (skąd inąd dla nas, osiedlowców, oczywista jak dla mało kogo!). Hasła szczytne, jednak gdy stają w sprzeczności z czynami osób je głoszących, tracą swoje znaczenie, stając się pustymi frazesami.

Wróćmy zatem do korzeni, skupmy się na znaczeniu słów, przypomnijmy sobie ich źródła. Osiedla to jednostki pomocnicze Miasta. Pomocnicze. Ktoś zatem na pewnym etapie uznał, że zarządzanie tak wielkim bytem jak Wrocław jest niemożliwe (lub nadmiernie trudne) wyłącznie z poziomu centralnej władzy ogólnomiejskiej. Zrozumiał, że potrzebuje pomocy w tym, aby jak najlepiej realizować potrzeby i pragnienia (co w zasadzie – o czym dziś łatwo zapominamy – jest jedyną funkcją władz miejskich) różnorodnych skupisk społecznych budujących mozaikę Miasta. Uznał, że problemy należy identyfikować jak najbliżej miejsca ich powstawania. I właśnie o tę pomoc zwrócił się do lokalnych społeczności. Tworząc Osiedla w 1991r. ówczesne władze miejskie stwierdziły „tak, potrzebujemy waszej pomocy,



pomóżcie nam dobrze zarządzać miastem”. A jeśli o pomoc się poprosiło (a kolejne ekipy rządzące miastem utrzymując ustrój osiedlowy tę niewypowiedzianą deklarację bądź co bądź utrzymują) – co więcej, jeśli druga strona chęć udzielenia tej pomocy deklaruje – to odrzucanie ręki wyciągniętej przez Osiedla jest co najmniej aktem hipokryzji.

Sensu stricte mowa zaś o szacunku wynikającym z codziennych relacji. O odpowiedź (w marzeniach - terminową) na pismo. O wnikliwe przeanalizowanie składanych uwag i wniosków. O zasięganie opinii z przeświadczeniem, że mogą być niezwykle przydatne (o ile wręcz nie kluczowe!) przy rozstrzygnięciu sprawy, a nie tylko z obowiązku. O ustalanie terminów spotkań z uwzględnieniem, że jesteśmy osobami czynnymi zawodowo. O uzmysłowienie sobie, że stanowimy demokratyczną reprezentację społeczności naszych Osiedli, a więc nasze wystąpienia są emanacją ich woli. O zrozumienie, że pismo Osiedla to często głos kilku-kilkunastu-kilkudziesięciu tysięcy wrocławian.

O szacunek do naszej pracy. Za którą otrzymujemy diety niepokrywające choćby kosztów wypalanej benzyny. Która odbywa się kosztem naszego życia rodzinnego, snu, pasji. Którą wykonujemy z poczucia odpowiedzialności za własne otoczenie. O tę krztynę wdzięczności, że są jeszcze w tym mieście społecznicy

niepowodowani interesem politycznym, pogonią za intratnymi posadami czy blichtrzem władzy. Bo jak na razie, to częściej dostrzegamy lepiej lub gorzej skrywane szyderstwo, że ktoś tyle roboty „odwala” w czynie społecznym. Jeśli ideały i fundamenty oddolnej aktywności społecznej zrównywane są z – pardon – frajerstwem, to jakich my czasów doczekaliśmy?

Rzeczywisty szacunek buduje się długo. To proces w naszym przypadku tym trudniejszy, że narusza swoisty urzędniczy status quo. Szacunku nie da się zadekretować zarządzeniem czy uchwałą. Życie nauczyło nas, że takie rozwiązania działają chwilę po wprowadzeniu, a potem ciało urzędnicze z powrotem wraca w utarte latami koleiny (przykład zarządzenia Prezydenta ws. komisji odbiorowych). Wychowani przez poprzednie kadencje w kulturze mechanicznej odpowiedzi „brak środków” czy odsyłania naszych opinii na przysłowiowe dno szafy zrozumieliśmy jedno: „szacunek” trzeba wprowadzić systemowo. I temu właśnie służyć mają zagwarantowane każdemu Osiedlu środki pieniężne. Ale nie można spocząć jedynie na rozwiązaniach finansowych. To bardzo istotny, ale nie jedyny element układanki.

Wierzę, że odpowiednie wkomponowanie kompetencyjnie wzmocnionych Osiedli w system sprawowania władzy w mieście pozwoli na znacznie lepsze, sprawniejsze, a przede wszystkim

bardziej zgodne z oczekiwaniami mieszkańców zarządzanie Wrocławiem. Zgodnie z głosami płynącymi ze strony miejskiej pragniemy zaproponować nasz własny – wrocławski – model ustroju osiedlowego. Śmiały, decentralistyczny, nadający należną podmiotowość społecznościom lokalnym.

## **CZTERY FILARY REFORMY USTROJU OSIEDLOWEGO WROCŁAWIA**

Reformę chcielibyśmy oprzeć na czterech filarach:

1. skorygowaniu aktualnych statutów Osiedli;
2. powołaniu Pełnomocnika Prezydenta Wrocławia ds. Osiedli;
3. utworzeniu Funduszu Rozwoju Osiedli;
4. powołaniu Konwentu Osiedlowego.

Postaram się pokrótce opisać wszystkie z wyżej wymienionych filarów. W przypadku trzech pierwszych nie będzie to znacząco trudne, jednak ciało wskazane w punkcie czwartym może być przełomowym rozwiązaniem i wyznaczyć nowy wzór, swoisty wrocławski model współzrządzenia miastem przez organy ustanowione ustawowo oraz reprezentację poszczególnych społeczności lokalnych. Wrocław po raz kolejny w swej historii może przetrzeć szlaki i stać się prekursorem renesansu demokracji lokalnej na jej najniższym, sąsiedzkim niemalże poziomie. Zostać polską kolebką odnowy demokracji, o której na „osiedlowej” konferencji w listopadzie zeszłego roku opowiadał profesor Marcin Król.

## **Skorygowaniu aktualnych statutów Osiedli**

Nad punktem tym nie będziemy obecnie znacząco się rozwodzili – zostanie on gruntownie opracowany w ramach tworzenia raportu podsumowującego projektu „Wrocław rozmawia o Osiedlach”. Jedno jednak podkreślić trzeba – statut już obecnie jest całkiem przyzwoitym aktem prawnym. Nadaje on dość szerokie kompetencje samorządom Osiedli. Niestety wiele z nich ograniczono jedynie do funkcji opiniodawczej, co powoduje, że łatwo jest je marginalizować. Ważne, aby zreformowane statuty dostosować do nowej – wykonawczej i współdecydującej – roli Osiedli.

Należy również wzmocnić zapisy opisujące stosunki na linii Osiedle – UMW. Obecnie urzędnik w zasadzie może bezkarnie lekceważyć pisma pochodzące z Osiedli (niektóre jednostki miejskie nigdy nie odpowiadają na naszą korespondencję). Należałoby doregulować tę kwestię: terminy, rygory, procedura skargowa. Być może właściwym kierunkiem byłoby nadanie Osiedlu syntetycznego (roboczego, na użytek wewnątrzgminnych stosunków) statusu strony w znaczeniu ustalonym w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Warto rozważyć także zreformowanie systemu obsługi i nadzoru nad Osiedlami. Coraz większa liczba Osiedli zauważa pewne niedomagania w tej sferze. W obecnej sytuacji WCRS tłumaczy się brakami kadrowymi (o czym alarmowało również środowisko

osiedlowe) oraz niepełną kompetencją w zakresie obsługi jednostek pomocniczych (warto tu wyważyć jakiś kompromis pomiędzy potrzebą kontroli i możliwością ingerencji a niezależnością działania samorządu). Dobrym kierunkiem wydawałoby się utworzenie nowej komórki w strukturze organizacyjnej Urzędu Miejskiego zajmujący się kompleksową obsługą samorządów osiedlowych. Dyrektor tej komórki podlegałby bezpośrednio Prezydentowi Wrocławia, ponadto nadzór na jego działalnością pełniłby Pełnomocnik Prezydenta Wrocławia ds. Osiedli (o czym szerzej w dalszej części). Warto również rozważyć stworzenie instytucji „agenta Osiedli” (nazwa robocza) w każdym departamencie i jednostce miejskiej – urzędnika, który nadzorowałby „losy” wniosków, próśb czy zapytań wpływających z Osiedli. Osoby, która pilnowałaby ich terminowego załatwiania, a zarazem do której można by zadzwonić i dowiedzieć się na jakim etapie znajduje się dana sprawa.

### **Pełnomocnik Prezydenta Wrocławia ds. Osiedli**

Jak bardzo potrzebne jest to stanowisko pokazały powyborcze spotkania przedstawicieli samorządów poszczególnych Osiedli z Prezydentem Wrocławia, które odbywały się pod koniec wiosny i niemal przez całe lato 2017 roku. Jak na dłoni można było wtedy zaobserwować, że Prezydent o wielu kwestiach nie był przez swoje

otoczenie informowany: część z prezentowanych problemów wprawiała go niemal w osłupienie, a niektóre z sytuacji były do tego stopnia kuriozalne, że momentami dostrzegalna była – uzasadniona! – złość na podległych sobie urzędników. Okazywało się potem, że sprawy, o które walka (tak to trzeba wręcz nazwać) trwała często nie pierwszą kadencją, są do rozwiązania (i to po myśli osiedlowców!) niemalże od ręki. Widać było aż za dobrze, że władza wykonawcza miejska z władzą wykonawczą osiedlową – jeśli tylko dać im możliwość bezpośredniego kontaktu – doskonale się ze sobą dogada i sprawy ważne dla mieszkańców załatwi. Wszak problem Osiedla jest zarazem problemem Miasta – i to Prezydent zdawał się rozumieć doskonale.

Wiadomym jest, że takich spotkań nie da się powtarzać z częstotliwością umożliwiającą sprawny przepływ bieżących informacji – Prezydent z zasadzie nie mógłby robić nic innego, tylko cały czas spotykać się z osiedlowcami. Z drugiej strony ten kontakt okazał się na tyle korzystny dla obu stron, że szkoda byłoby taką więź zaprzepaścić lub pozwolić, aby najważniejsza osoba w mieście ponownie została odcięta przez swoje otoczenie od problematycznych wiadomości płynących „z dołów”.

Warto zatem usystematyzować i zinstytucjonalizować dialog pomiędzy Prezydentem a Osiedlami. Nadać mu twarz. Stworzyć stanowisko, które z jednej strony służyłoby Osiedlom jako swoisty

dostęp do ucha Prezydenta, z drugiej zaś Prezydentowi pozwalało na trzymanie ręki na osiedlowym pulsie. Stanowisko winno być samodzielne, podległe bezpośrednio i jedynie Prezydentowi. Zalety takiego rozwiązania są nie do przecenienia: sygnały docierające z Osiedli pozwalają nie tylko na sprawne zarządzanie miastem na poziomie elementarnym, ale także umożliwiają identyfikowanie lokalnych zagrożeń i sytuacji kryzysowych i gaszenie ich w zarodku (co pozwoli na unikanie ewentualnych strat wizerunkowych).

Osoba pełniąca funkcję Pełnomocnika ds. Osiedli winna cechować się znajomością realiów ich funkcjonowania oraz świadomością uwarunkowań formalnych i prawnych regulujących działalność gminy. W związku z powyższym – pomimo pozornie dość oczywistych wątpliwości – stoimy na stanowisku, że najlepiej, aby wywodziła się ona z grona osiedlowych radnych. Nie powinna jednak jednocześnie zajmować stanowiska Przewodniczącego Rady lub Zarządu Osiedla (tu tzw. „pokusa nadużycia” byłaby już zbyt duża). Nie powinna również pozostawać czynnym politykiem (jej praca ma służyć Osiedlom i Miastu, a nie budowaniu pozycji politycznej przez selektywne dobieranie zadań; rozwiązanie to ograniczałoby również dwa patologiczne zjawiska: promowanie stronników politycznych i utracanie projektów liderów osiedlowych stających się potencjalnym zagrożeniem). Bezwzględnie osoba piastująca tę funkcję winna również posiadać zaufanie i akceptację



środowiska osiedlowego (propozycja stosownego mechanizmu – w dalszej części niniejszego opracowania).

## **Funduszu Rozwoju Osiedli**

Powstanie Funduszu Rozwoju Osiedli wydaje się w obecnej sytuacji społeczno-politycznej Wrocławia nieuniknione. Presja opinii społecznej na redefinicję kursu zarządzania miastem – przeniesienie priorytetów z wielkich inwestycji i „igrzysk” na codzienne, najbliższe problemy mieszkańców – jest dostrzegalna przez wszystkie środowiska naszego życia publicznego. W tym zakresie wykorzystanie wiedzy samorządów osiedlowych wydaje nam się nie tylko zasadne, ale wręcz jawi się jako w zasadzie jedyne rozwiązanie umożliwiające sprawne i efektywne rozpoznanie i załatwienie problemów na najniższym poziomie lokalnym.

Idea Funduszu w debacie osiedlowej obecna jest od lat. Z tzw. kamieni milowych trzeba przypomnieć koncepcję opracowaną już dekadę temu przez Marka Mutora i Szymona Hotałę, ówczesnych radnych miejskich (niestety słuszne w tym zakresie założenia przepadły wraz z pozostałą – nieakceptowaną przez środowisko osiedlowe – częścią projektu). Wartą odnotowania jest również koncepcja opracowana wspólnie przez środowisko osiedlowe i część radnych miejskich na przełomie 2016 i 2017 roku, który również trafił pod obrady Rady Miejskiej (w tym przypadku

projekt został odesłany do „zamrażarki”). Dziś, w obliczu rychłego rozpoczęcia kampanii, postulat zwiększenia udziału uczestnictwa samorządu osiedlowego w procesie zarządzania miastem dostrzegalny jest w programach wyborczych wszystkich kandydatów na urząd prezydenta Wrocławia.

Czym miałyby taki Fundusz być? Wydzieloną częścią budżetu miasta oddaną do dyspozycji poszczególnych Osiedli. Nie oznacza to, że Osiedla samodzielnie wydatkowałyby te środki. Rozmawiamy tu o sytuacji, w której Osiedlu zostaje przekazana decyzyjność co do wydatkowania przyznanej mu kwoty, jednak kompetencja wykonawcza pozostawałaby po stronie magistratu. O ile bowiem Osiedla posiadają dalece większą niż „władza centralna” wiedzę w zakresie faktycznych oczekiwań i potrzeb swych mieszkańców, o tyle nie dysponują wyspecjalizowanym aparatem urzędniczym niezbędnym do realizacji inwestycji (począwszy od przeprowadzania przetargów, poprzez nadzór wykonawczy, aż po płatności). Model taki ogranicza również ryzyko – istniejące w każdej instytucji publicznej, nie jest to jakaś cecha szczególna samorządu osiedlowego – wystąpienia zachowań niepożądanych (defraudacje, korupcja itd.). Jednocześnie udział Osiedla w procesach projektowych i decyzyjnych, co do szczegółów inwestycji, powinien być możliwie jak najbardziej ścisły (na zasadzie: zadania wskazane

przez Osiedle są realizowane zgodnie z życzeniami Osiedla – oczywiście w zakresie na jaki pozwalają przepisy prawa).

Jaka powinna być wysokość takiego Funduszu? Chciałoby się powiedzieć: cały budżet! –po odjęciu kosztów zadań centralnych oczywiście. Wróćmy jednak na ziemię. W projekcie od półtorej roku leżącym w szufladzie Przewodniczącego Rady Miejskiej zaproponowano, aby była to kwota odpowiadająca jednemu procentowi budżetu miasta (choć szczerze mówiąc – w kontekście silnego umocowania Osiedli w ustroju Wrocławia – jest to kwota zbyt mała, nie licująca z pozycją samorządu osiedlowego, o której marzymy). Jest jeszcze jeden trop, który w ostatnim czasie pojawia się w rozmowach wewnątrz środowiska osiedlowego. I tu posiłkować się musimy dłuższym cytatem:

*„Istotą funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego jest działalność oraz zaangażowanie organizacji [...] w sferze realizacji zadań publicznych.*

*Celem funkcjonowania Miasta Wrocławia jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb jego mieszkańców. Sprawna i ekonomiczna realizacja tych potrzeb wymaga współpracy organizacji [...] specjalizujących się w określonych rodzajach działalności z Samorządem. Organizacje [...] stają się zatem w coraz szerszym zakresie odpowiedzialnym i kompetentnym partnerem Samorządu w realizacji jego zadań.*

*Aktywna działalność podmiotów [...] jest istotną cechą społeczeństwa demokratycznego, elementem spajającym i aktywizującym społeczność lokalną. Uznając rolę aktywności obywatelskiej w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnej, Rada Miejska Wrocławia deklaruje wolę kształtowania współpracy z podmiotami [...] na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.*

*Celem Programu współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami [...] jest określenie czytelnych zasad w zakresie wspierania przez Miasto działań organizacji [...] poprzez powierzanie organizacjom [...] ustawowych zadań gminy i powiatu. Poprzez określenie i realizację tych zasad Samorząd pragnie włączać organizacje pozarządowe w system demokracji lokalnej.*

*Podstawowymi korzyściami takiej współpracy są między innymi:*

- a) umacnianie w społecznej świadomości poczucia odpowiedzialności za siebie i swoje otoczenie,*
- b) budowanie społeczeństwa obywatelskiego poprzez aktywizację społeczności lokalnych,*
- c) wprov. nowatorskich i bardziej efektywnych działań dzięki dobremu rozpoznaniu występujących potrzeb.*

Pasowałyby jak ulał do Osiedli? Sądzimy, że w pełni. Cóż to za cytat? Treść uzasadnienia uchwały Rady Miejskiej w sprawie Programu współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w roku 2019. Jaka zatem – idąc tym tropem – winna być wysokość Funduszu Rozwoju Osiedli? 95.108.891,00 zł, czyli tyle, ile Miasto zaplanowało na współpracę z sektorem NGO.

Kolejny raz wróćmy jednak na ziemię i udzielmy sobie chyba jedynej słusznej odpowiedzi. Wysokość Funduszu winna wynikać bezpośrednio z przekazanych Osiedlu kompetencjom. Jednym z najbardziej istotnych aspektów spotkań konsultacyjnych, które odbyły się w ramach akcji „Wrocław rozmawia o Osiedlach” było ustalenie „co jest osiedlowe, a co miejskie”. Podczas konsultacji staraliśmy się ustalić, na ile radni osiedlowi gotowi są przejąć część zadań Miasta oraz w których konkretnie zakresach. Wyniki zostaną zaprezentowane w raporcie końcowym, tutaj jednak chciałbym odwrócić sytuację: na ile Miasto jest skłonne te zadania przekazać? Odpowiedź na to pytanie winna za sobą pociągnąć odpowiednie wyliczenia wysokości środków. Jesteśmy świadomi, że na dzień dzisiejszy byłaby to kwota trudna do oszacowania. Dlatego też warto powtórzyć apel, który pada w dyskusji o reformie z wielu stron – pozwólmy sobie na potraktowanie pierwszych dwóch lat jako swoistego pilotażu. Sprawdźmy, jak z tematem zagospodarowania przydzielonych środków poradzą sobie obie strony: zarówno osiedlowa, ale również i miejska. Zobaczmy

pierwsze efekty, wyciągnijmy wnioski, wprowadźmy poprawki – wszak w każdej działalności jedyną pewną jest zmiana. Jedno jednak zastrzeżenie muszę wyartykułować – nie można dopuścić do sytuacji, że „skoro pilotaż, to i kwota pilotażowa”. Ona od razu musi być szacowana w wielkościach docelowych, w przeciwnym wypadku bowiem cała idea pilotażu z góry skazana będzie na niepowodzenie, gdyż nie rozwieje żadnych istotnych wątpliwości.

Jak wydatkować środki? Chyba jedynym realnym rozwiązaniem wydaje się być uchwalanie przez Osiedla list inwestycji na kolejny rok budżetowy – oczywiście w sposób odpowiadający kwotom przynależnym poszczególnym jednostkom pomocniczym. Podjęcie uchwały przez Radę Osiedla musiałyby być zatem poprzedzone konsultacjami z właściwymi instytucjami miejskimi, celem weryfikacji wyceny oraz możliwości prawnych i faktycznych ich realizacji. Każda z takich list włączana byłaby do budżetu w części uszczegóławiającej elementy Funduszu Rozwoju Osiedli. Warto rozważyć możliwość przeznaczenia części środków na tak zwane utrzymanie bieżące, czyli wprowadzenie przez Osiedle jakiejś puli do budżetu utrzymaniowego instytucji miejskiej, która mogłaby być wykorzystywana na bieżące/awaryjne naprawy i remonty (np. środki „ulokowanie w” ZDiUM wykorzystywane na bieżące łatanie dziur w drogach).

Fundusz wydaje się być instrumentem umożliwiającym harmonijne przejście do nowego - wynikającego z innego rozłożenia akcentów – modelu zarządzania Wrocławiem. Nie bez znaczenia są również kwestie wizerunkowe. Sprawy lokalne załatwiane w sposób centralny często budzą opór mieszkańców. Włączenie w proces (a w niektórych przypadkach przekazanie go w całości) decyzyjny samorządów najniższego szczebla ogranicza ryzyko wystąpienia tego typu negatywnych emocji, czy wręcz większych, zinstytucjonalizowanych protestów. Umożliwi to również odciążenie magistratu – w sposób naturalny w wielu kwestiach lokalnych samorząd Osiedla stawałby się pierwszym organem, do którego trafialiby mieszkańcy (co w wielu wypadkach mogłoby być wystarczające w zakresie informacyjnym oraz pomocnicze i wspierające w przypadku konieczności przekazania sprawy do kolejnych instytucji miejskich). Przykład innych polskich miast, w których wprowadzono budżety inwestycyjne dla jednostek pomocniczych, pokazuje również pozytywny wpływ tej decyzji na poziom frekwencji w wyborach do rad tego szczebla samorządu.

### **Konwent Osiedlowy**

To główna nowinka, a zarazem element projektu, który może zdecydować o przełomowym charakterze wrocławskiej reformy.

Konwent byłby ciałem przedstawicielskim Osiedli o dość szerokich kompetencjach.

Skład konwentu wybierany byłby przez Osiedla w głosowaniu spośród chętnych kandydatów, z zastrzeżeniem, iż dane Osiedle nie może głosować na kandydata piastującego mandat z tego Osiedla. Z praktycznego punktu widzenia – w związku z zaproponowanymi w dalszej części uprawnieniami (i ich korelacją z art. 37a UoSG) – najlepszym rozwiązaniem byłby wybór spośród Przewodniczących Zarządów (choć pociąga to ze sobą konieczność zabezpieczenia na wypadek odwołania z funkcji – wybory uzupełniające? zastąpienie nowym Przewodniczącym Zarządu tego samego Osiedla? wejście kolejnego kandydata z największą liczbą głosów? a może wystarczającym byłby zapis, że Przewodniczący Konwentu musi jednocześnie piastować funkcję Przewodniczącego Zarządu Osiedla?). Każdemu Osiedlu przysługiwałyby dwa głosy: jeden do wykorzystania przez Radę, a drugi przez Zarząd (w przypadku, gdyby zdecydowano się na rozwiązanie, w którym każdemu Osiedlu przypadałby jeden głos, winien on należeć do Zarządu). Głos oddawany jest w formie uchwały danego organu Osiedla. Głosowanie ws. podjęcia przedmiotowej uchwały na poziomie Osiedla jest tajne. Wybory koordynowałaby jednostka miejska obsługująca Osiedla. Wyniki wyborów byłyby jawne – łącznie z zestawieniem na kogo głosy oddały poszczególne Osiedla.



Liczebność Konwentu winna zapewniać sprawność działania (nie może być zbyt wysoka). Optymalną liczbą wydaje się być 10-12 osób. Obradom konwentu przewodziłby Przewodniczący. Jego wybór mógłby odbywać się w dwojakiej formie: albo w trybie tajnego głosowania członków, albo przewodnictwo mogłoby być rotacyjnie przekazywane. Konwent decyzje podejmowałby w głosowaniu, zaś w przypadku równej liczby głosów rozstrzygający byłby głos Przewodniczącego. Obrady konwentu winny być protokołowane, a ze względu na zakres kompetencji, który zostanie opisany w dalszej części niniejszego opracowania, zasadnym wydaje się, aby w charakterze sekretarza Konwentu oddelegować urzędnika miejskiego. Ponadto obrady Konwentu – jako ważnego ciała w procesie zarządzania miastem – winny odbywać się w stosownie prestiżowym miejscu (np. w którejś z sal Ratusza lub też starej sali sesyjnej na Nowym Targu). W obradach konwentu mógłby – a nawet powinien – uczestniczyć Pełnomocnik Prezydenta Wrocławia ds. Osiedli (z prawem zabierania głosu, bez prawa głosowania).

Do podstawowych kompetencji Konwentu należałyby:

1. Reprezentacja interesów Osiedli na sesjach Rady Miejskiej Wrocławia. Konwent powinien posiadać kompetencje do opiniowania projektów uchwał, które w unormowaniach swych jakkolwiek dotyczą kwestii osiedlowych. Projekty takich

uchwał winny być przekazywane Konwentowi bez wezwania – analogicznie, jak w przypadku komisji RM. Przewodniczący (lub inny przedstawiciel) Konwentu winien mieć możliwość zreferowania stanowiska na sesji RMW, a także zabrania głosu w dyskusji.

2. Uczestniczenie w procedurze osiedlowej inicjatywy uchwałodawczej. W chwili obecnej, gdy próg dla inicjatywy obywatelskiej zmniejszany jest do 300 osób, nie ma żadnych rozsądnych przesłanek, aby blokować przyznanie tego uprawnienia samorządom pojedynczych Osiedli, które nierzadko reprezentują dziesiątki tysięcy mieszkańców. Znamy obawy rajców z tym związane: 48 podmiotów mogłoby dosłownie zalać swoimi propozycjami Biuro Rady Miejskiej. Odpowiedzią na takie zagrożenie mógłby stać się właśnie Konwent. Warty rozważenia jest następujący model:
  - a) ustalenie rocznego limitu projektów uchwał przysługujące każdemu Osiedlu;
  - b) zaostrzone kryteria większości niezbędnej do podjęcia przez Radę Osiedla uchwały o wystąpieniu z inicjatywą uchwałodawczą (większość bezwzględna, większość 3/5, 2/3 itp.)
  - c) zatwierdzenie inicjatywy przez Konwent.

O ile podpunktów a i b nie trzeba chyba dodatkowo omawiać, to w przypadku podpunktu c niezbędne jest pewne rozwinięcie. Konwent pomyślany jest nie tylko jako ciało reprezentacyjno-przedstawicielskie, ale również jako swoisty organ drugiej instancji (czy może raczej zatwierdzający) dla wybranych kategorii spraw. Jedną z nich byłaby właśnie osiedlowa inicjatywa uchwałodawcza. Konwent stałby na (dodatkowej) straży jakości projektów: zarówno pod kątem merytorycznym (aby pod obrady RMW nie trafiały projekty dotyczące zagadnień błahych, nie odpowiadających randze uchwały) oraz formalnym (eliminacja projektów w sposób oczywisty błędnych: niezgodnych z prawem, sprzecznych z przyjętymi politykami itp.). Konwent byłby zatem ostatnim sitem selekcyjnym projekty przed przekazaniem do RMW. Wprowadzenie takiego rozwiązania byłoby niezwykle korzystne dla obu stron. Weryfikacja przez ciało „własne” budziłaby o wiele mniejsze emocje, niż decyzje urzędnicze lub polityczne. Zaproponowany system zabezpieczałby naszą Radę Miejską przed zablokowaniem lawinowym napływem wniosków (ale także przed działaniem umyślnym), jak również zapewniałby ich wartość merytoryczną i doniosły aspekt społeczny.

3. Udział w kształtowaniu polityki przestrzennej miasta. Ustalanie MPZP lub wyznaczanie działek miejskich do sprzedaży w wielu miejscach budzi ogromne zastrzeżenia lokalnych społeczności. Jesteśmy świadomi, że polityka urbanistyczna oraz fiskalna musi uwzględniać interesy miasta jako całości. Wiemy również, że za większością tego typu decyzji stoją urzędnicy będący ekspertami w tych dziedzinach. Jednak urbanistyka oderwana od opinii mieszkańców staje się narzędziem demiurga, a nie dobrego gospodarza. Tak samo fiskalizm dla samego fiskalizmu to ślepa uliczka, gdy mówimy o sferze publicznej. Nie jest również tak, że pewne uwarunkowania lokalne, rozwiązania utarte przez lata, miejscowe obyczaje da się wyczytać z samych li tylko planów. Głos mieszkańców jest ważny. To w końcu im my wszyscy – radni osiedlowi i miejscy, Prezydent i jego zastępcy, a wreszcie urzędnicy każdego szczebla – winniśmy służyć. To przecież oni będą na co dzień odczuwali efekty wprowadzanych rozwiązań. Sądzymy, że warto rozważyć wprowadzenie jakiejś formy pozostającego w dyspozycji Osiedla weta od bulwersujących lokalną społeczność propozycji. Tu znów trzeba by ustanowić podwyższony próg podjęcia tego typu uchwały na poziomie Rady Osiedla. Dodatkowo, dla uzyskania mocy wiążącej, musiałaby ona zostać zatwierdzona właśnie przez Konwent. Rozsądnym wydaje się, aby w posiedzeniu rozpatrującym tego

typu sprawę uczestniczyli przedstawiciele zainteresowanego Osiedla oraz UMW celem zreferowania swoich stanowisk członkom Konwentu. Ponadto w innego typu sytuacjach konfliktowych dotyczących kwestii planowania przestrzennego, Konwent (na umotywowany wniosek danego Osiedla) winien mieć możliwość wezwania właściwego wydziału do złożenia wyjaśnień w sprawie.

4. Sąd Koleżeński – funkcja dyscyplinarna. Obecnie dyscyplina radnych właściwie nie istnieje. Na osoby umyślnie torpedujące prace Osiedla, działające wbrew interesowi mieszkańców, skłócających lokalną społeczność czy wreszcie dopuszczających się ciężkich nadużyć – mówiąc wprost: sprzeniewierzających się mandatowi radnego osiedlowego dziś nie ma rady. Przychodzące jako pierwsze na myśl sankcje finansowe w przypadku samorządu osiedlowego nie mają zastosowania – szeregowy radny osiedlowy albo w ogóle nie otrzymuje diety, albo ma ona charakter dość symboliczny (często kilkanaście złotych). Można oczywiście wprowadzić możliwość ukarania radnego naganą, wątpliwe jednak, aby tego typu sankcja odniosła większy efekt wychowawczy czy prewencyjny. Jedynym środkiem mogącym realnie działać na wyobraźnię takiego radnego jest możliwość wygaszenia mandatu.

Wiem, że przy przedstawieniu takiej propozycji od razu pojawią się głosy, iż mandat jest niezbywalny. Twierdzenie to nie do końca zgodne jest z rzeczywistością prawną w jakiej funkcjonują jednostki pomocnicze. Po pierwsze ten tok myślenia to wpadnięcie w pułapkę prostego przełożenia statusu radnego miejskiego czy posła na grunt osiedlowy. Sytuacje te nie są jednak tożsame. Wyborów do Rady Osiedla nie normuje bowiem kodeks wyborczy, a szczegółowo nawet żadna ustawa. Z drobnymi wyjątkami ordynacja wyborcza oraz ustrój jednostek pomocniczych zostały w całości pozostawione w gestii gminy je powołującej. Oznacza to, że gmina może swobodnie kształtować zasady funkcjonowania swych jednostek pomocniczych, a co za tym idzie – ustalać również własne przesłanki i procedury pozbawienia mandatu. Co więcej, taka sytuacja ma miejsce również obecnie: istnieje szereg okoliczności wskazanych w ordynacji wyborczej do Rad Osiedli, które skutkują wygaszeniem mandatu radnego. Nie jest więc tak, że momentami wynoszona w dyskusji na piedestał wola wyborcy jest całkowicie niewzruszalna. Sztuka polega jedynie na tym, aby warunki wygaszenia mandatu możliwie jak najbardziej zobiektywizować. Konwent mógłby tu stanowić doskonałe narzędzie.

Podobnie jak w poprzednio opisanych sytuacjach cała procedura musiałaby zostać zainicjowana stosowną uchwałą danej Rady Osiedla. Tu również można by ją było dodatkowo obwarować „podwyższoną” większością. Można również rozważyć uzależnienie możliwości podjęcia tego typu uchwały od uprzedniego ostrzeżenia „problematycznego” radnego – np. poprzez nałożenie na niego nagany czy pisemnego zawiadania do zmiany postawy (czynność zawsze w formie uchwały). Następnie uchwała o wygaszeniu ze względu na sprzeniewierzenie się pełnionemu mandatowi trafiałaby do zatwierdzenia przez Konwent. Przedmiotowemu radnemu i przedstawicielowi danego Osiedla przysługiwałoby prawo przedstawienia swojego stanowiska. Dyskusja oraz głosowanie w sprawie odbywałyby się za zamkniętymi drzwiami. Z głosowania wyłączone byłby członek samorządu Osiedla, jeżeli rozpatrywane byłoby wygaszenie mandatu radnego z jego Rady.

5. Opiniowanie kandydatur na wyższych urzędników, zwłaszcza Pełnomocnika Prezydenta Wrocławia ds. Osiedli. Reprezentacja środowiska osiedlowego powinna również mieć swój udział – choćby symboliczny – w kształtowaniu polityki personalnej miasta. Oczywiście nie mówimy tu o faktycznej decyzyjności

– ta należy w pełni do Prezydenta, który sam dobiera sobie współpracowników. Jednakże możliwość przedstawienia opinii środowiska odnośnie poszczególnych kandydatur pozwoli na wybrzmienie w przestrzeni publicznej głosu strony społecznej. Z jednej strony będą się mogli z nią zapoznać mieszkańcy. Z drugiej zaś – mogą jednak w jakimś stopniu stanowić wskazówkę przy ostatecznym wyborze.

Jedynym wyjątkiem od powyższej formuły byłoby stanowisko Pełnomocnika Prezydenta ds. Osiedli. Jak wspomniano we wcześniejszej części niniejszego opracowania, osoba piastująca tę funkcję bezwzględnie musi posiadać zaufanie i akceptację środowiska osiedlowego. W związku z powyższym uważamy, że w przypadku tego stanowiska uzyskanie pozytywnej opinii Konwentu winno być obligatoryjne.

6. Ocena pracy jednostek miejskich. Punkt dość rygorystyczny, lecz niemalże gwarantujący harmonijną współpracę poszczególnych jednostek miejskich z Osiedlami. W dużej mierze opierałby się na obecnym rozwiązaniu, w ramach którego Osiedla w sprawozdaniu rocznym mogą zawrzeć ocenę instytucji, z którymi w ostatnim roku współpracowali. W proponowanym modelu arkusz ocen byłby jednolity i zawierał zestawienie departamentów Urzędu Miejskiego



oraz spółek i jednostek miejskich. Osiedla dokonywałyby ocen w skali pozytywna – negatywna – brak stanowiska (dla tych, którzy z daną jednostką nie współpracowali). W przypadku dużego odsetka ocen negatywnych sprawa trafiałaby pod obrady Konwentu. W przypadku podtrzymania oceny negatywnej stanowisko Konwentu mogłoby stanowić ceną wskazówkę przy nagradzaniu źle ocenianych urzędników.

Brzmi mocno? Tylko pozornie. Znow musimy w tym miejscu wrócić do rzeczywistego znaczenia słów. Nagroda czy premia to forma uznania za osiągnięte sukcesy, ponadnormatywne osiągnięcia oraz doskonałą jakość pracy (za tę normatywną pobiera się co miesiąc wynagrodzenie). W przypadku, gdy duża część społeczności postrzega działalność danej komórki negatywnie, oznacza to, że w danej jednostce nie dzieje się dobrze. W takim wypadku nie ma miejsca na nagrody, czas za to na konstruowanie planów naprawczych.

Oczywiście jesteśmy świadomi specyficznych polskich uwarunkowań jeżeli chodzi o politykę kadrową oraz płacową na wysokich stanowiskach publicznych. Tylko czy to oznacza, że założenia ustrojowe – nawet jeśli miałyby one pozostać jedynie w sferze postulatywnej – powinniśmy obniżyć do poziomu rzeczywistości, czy jednak wyciągać go ku ideałom?

## **PODSUMOWANIE**

Stoimy u progu renesansu samorządności. Dzięki temu miasta mogą oddać więcej kompetencji w ręce jednostek pomocniczych, jak Rady Osiedli, i samych mieszkańców. Nie bójmy się zrobić kroku naprzód i znaleźć się w awangardzie zmian. Miasto powinno dostrzec tę tendencję i z niej skorzystać. Wielu Wrocławian oczekuje, żeby magistrat i rajcy podzielili się swoimi kompetencjami z samorządem osiedlowym. Niech Miasto weźmie odpowiedzialność za pewne obszary, ale inne – w szczególności te najbardziej lokalne – zostawi samorządom Osiedli. Jasno podzielmy zadania i wspólnie działajmy dla dobra Wrocławia i wrocławian.



# MICHAŁ KWIATKOWSKI



Rocznik '87, wrocławianin z IV pokolenia. Administratywista po Uniwersytecie Wrocławskim. Radny Osiedla Powstańców Śląskich, drugą kadencję piastujący funkcję Przewodniczącego Zarządu. Współzałożyciel i Prezes Zarządu Wrocławskiego Forum Osiedlowego – stowarzyszenia stanowiącego najszerze w historii zjednoczenie wrocławskich Osiedli. Członek Rady ds. Budżetu Obywatelskiego przy Prezydencie Wrocławia.

Cichy pracownik winnicy osiedlowej.

# WROCŁAWSKIE FORUM OSIEDLOWE



Stowarzyszenie powołane do życia przez członków i sympatyków samorządów osiedlowych. Skupiając w swych szeregach przedstawicieli niemal połowy wrocławskich Osiedli stanowi najszerze zjednoczenie jednostek pomocniczych w historii naszego miasta. Siłę czerpie z różnorodności swych członków: o pełnym spektrum zapatrywaniach światopoglądowych, – wielorakich ścieżkach zawodowych oraz przeróżnym doświadczeniu życiowym – za to z jedną wspólną pasją: Wrocławiem.

Think tank oddolnego zarządzania miastem.