



# Wrocław rozmawia O OSIEDLACH

## Nowa Konstytucja Osiedli

Raport dotyczący rekomendacji  
zmian wrocławskiego ustroju osiedlowego

Wrocław 2018



Projekt finansowany ze środków  
Gminy Wrocław | [www.wroclaw.pl](http://www.wroclaw.pl)



Zespół opracowujący raport w ramach projektu „Wrocław rozmawia o osiedlach”:

**Fundacja na Rzecz Studiów Europejskich**

Krzysztof Nowak

Tadeusz Mincer

Karolina Dzimira-Zarzycka

**Fundacja Dom Pokoju**

Karolina Mróz

Maja Zabokrzycka

Dorota Whitten

**Wrocławskie Forum Osiedlowe**

Michał Kwiatkowski

Błażej Szymczak

Konsultacja:

**Biuro ds. Partycypacji Społecznej**

Bartłomiej Świerczewski

Sebastian Wolszczak

*Projekt realizowany od kwietnia do grudnia 2018 roku przez Fundację na Rzecz Studiów Europejskich (FEPS) oraz Fundację Dom Pokoju we współpracy z Biurem ds. Partycypacji Społecznej oraz Wrocławskim Centrum Rozwoju Społecznego dzięki wsparciu finansowemu Gminy Wrocław. Partnerem projektu jest Wrocławskie Forum Osiedlowe.*

## Spis treści

<b>1. WSTĘP .....</b>	<b>5</b>
<b>2. REKOMENDACJE – STRESZCZENIE .....</b>	<b>9</b>
2.1. Potrzeba zmian.....	9
2.2. Kompetencje.....	9
2.3. Budżet osiedli.....	11
2.4. Decentralizacja.....	12
2.5. Diety .....	12
2.6. Obsługa prawna i logistyczna .....	13
2.7. Konsultacje i opiniowanie .....	13
2.8. Obowiązki .....	14
<b>3. ANALIZA.....</b>	<b>15</b>
3.1. Kryteria geograficzno-administracyjne.....	15
3.1.1. Podział administracyjny i liczba mieszkańców przypadająca na jednostkę pomocniczą ....	15
3.2. Kryteria ustrojowo-administracyjne. Rady osiedli w relacji z gminą.....	25
3.2.1. Obligatoryjność konsultacji gminy z jednostką pomocniczą w zakresie spraw dotyczących jednostki.....	26
3.2.2. Uczestnictwo przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w sesjach rady gminy z prawem zabierania głosu i delegowanie członka rady osiedla do pracy (z głosem doradczym) w odpowiedniej komisji Rady Miasta.....	32
3.2.3. Inicjatywa uchwałodawcza .....	35
3.2.4. Obligatoryjność pisemnego uzasadnienia nieuwzględnienia stanowiska organów jednostki i przekazania tej opinii Radzie Miasta .....	38
3.2.5. Opiniowanie projektów składanych w otwartym konkursie ofert przez NGO działające na terenie osiedla.....	40
3.2.6. Rada Przewodniczących przy Prezydencie.....	42
3.2.7. Opiniowanie projektu budżetu miasta.....	45
3.3. Obsługa rad osiedli i sieciowanie .....	48
3.3.1. Forum wymiany doświadczeń i sieciowania dla rad osiedli .....	48
3.3.2. Obsługa Osiedli .....	50
3.4. Opiniowanie – gospodarka przestrzenna.....	56
3.4.1. Opiniowanie projektów studium uwarunkowań i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.....	57
3.4.2. Wnioskowanie o przystąpienie do sporządzenia lub zmianę MPZP na obszarze osiedla oraz składanie wniosków po rozpoczęciu prac nad planem.....	59
3.4.3. Opiniowanie projektów przebiegu linii komunikacyjnych, lokalizacji przystanków i rozkładów jazdy transportu zbiorowego .....	61
3.4.4. Opiniowanie lokalnych inwestycji .....	63
3.5. Zarządzanie mieniem komunalnym .....	68
3.5.1. Wydzielanie mienia komunalnego celem przekazania osiedlu do zarządzania, współdziałania przy załatwianiu spraw, w części dotyczącej osiedla – placów zabaw, świetlic, klubów, boisk i terenów rekreacyjnych; dochody z mienia.....	68
3.6. Opiniowanie – inne jednostki i instytucje na osiedlu.....	70

3.6.1. Uczestnictwo w pracach komisji wybierających dyrektorów jednostek organizacyjnych miasta działających na terenie osiedla.....	70
3.6.2. Ocena funkcjonowania jednostek organizacyjnych miasta działających na terenie osiedla w sferze użyteczności publicznej.....	72
3.7. Budżet i inwestycje.....	75
3.7.1. Wartość budżetu przeznaczanego do dyspozycji osiedli.....	76
3.7.2. Szczegółowe zasady ustalania środków budżetowych dla osiedla – budżety nieinwestycyjne.....	78
3.7.3. Sposób wyliczania budżetu (algorytm).....	81
3.7.4. Budżet na inwestycje (dokonywanie lokalnych inwestycji o wartości mieszczącej się w zakresie środków, którymi dysponuje rada osiedla).....	84
3.7.5. Diety, uposażenia, administracja.....	91
3.8. Relacje rada osiedla – zarząd, wewnętrzne procedury osiedlowe (m.in. przebieg sesji) i inne sprawy wewnętrzne.....	95
<b>4. ANEKS nr 1. Raportu z badań ankietowych <i>Opinie radnych osiedlowych Wrocławia na temat systemu rad osiedli</i></b>	
<b>5. ANEKS nr 2. Raportu z badań przy pomocy ankiety internetowej <i>Opinie mieszkańców Wrocławia na temat reformy systemu rad osiedli</i></b>	

## 1. WSTĘP

Osiedla<sup>1</sup> posiadają potencjał, by być jednym z filarów demokracji i społeczeństwa obywatelskiego – przede wszystkim ze względu na swoją lokalność i bliskie relacje z mieszkańcami. Z jednej strony samorządy osiedlowe najlepiej znają ich potrzeb i problemy; z drugiej – mają możliwość aktywizowania i włączania mieszkańców w życie społeczne i współdecydowanie.

Nie bez przesady można stwierdzić, że bez zaangażowanych osiedli i mieszkańców demokracja we Wrocławiu pozostanie jedynie ideą, nie będąc naszą rzeczywistością i codziennością. „Dlaczego zatem wybieramy demokrację? [...] Jedno jest tylko wytłumaczenie: doszliśmy do takiej szaleńczej idei, że chcemy sami rządzić sobą”. A nie jest to możliwe bez silnych miejscowych społeczności: „[...] rady osiedli, czy wszystkie inne inicjatywy [lokalne], są w moim przekonaniu zasadniczą, jeżeli nie jedyną nadzieją na odrodzenie demokracji. Jeżeli ktoś liczy, że odgórnie z partii politycznych przyjdzie odrodzenie polityczne, to zapewniam [...], że się myli. Odrodzenie polityczne przyjdzie tylko wtedy, jeżeli się uruchomi oddolne działanie rzeczywistych wspólnot lokalnych”<sup>2</sup>.

We Wrocławiu od paru lat toczą się dyskusje nad tym, jak należy zorganizować samorządność lokalną. Czy potrzebujemy dużych dzielnic, czy mniejszych, ale liczniejszych osiedli? Jakie prawa i obowiązki należy nakładać na plenipotentów i w jakim stopniu powinna zostać przeprowadzona decentralizacja? Jak finansować działania na osiedlach? Co i jak konsultować z osiedlami i mieszkańcami? To tylko niektóre kluczowe pytania, które często wyznaczają granice i kierunki debaty o przyszłości wrocławskich samorządów lokalnych. Emocje wokół tej dyskusji wynikają z wielowarstwowego wymiaru zagadnienia: światopoglądowego, politycznego, tożsamościowego, wynikającego z osobistych doświadczeń radnych osiedlowych, a także przejścia demokracji w stronę oddolnego uspołecznienia czy logiki podziału budżetu miejskiego.

Gmina Wrocław od 2015 roku organizuje dyskusję „wokół osiedli”: w kontekście tworzenia Strategii Wrocław 2030, przez zlecenie analiz – jak Analizy Funkcjonalnej Wrocławskich

<sup>1</sup> W niniejszym opracowaniu termin „osiedle” stosowany jest w rozumieniu administracyjnym i oznacza jednostkę pomocniczą gminy (jednostkę najniższego szczebla w polskim samorządzie). Termin wymiennie stosowany z terminami: jednostka pomocnicza i samorząd osiedlowy.

<sup>2</sup> M. Król, *Demokracja miejska – jaka?*, spotkanie Wrocławskiego Pola Dialogu Społecznego ze specjalnym udziałem prof. Marcina Króla, Centrum Historii Zajezdnia 17 listopada 2017 roku, s. 7 i 12.

Osiedli (AFO)<sup>3</sup> – a także przez organizację badań, warsztatów i spotkań z liderami osiedlowymi w ramach projektu „Wrocław rozmawia o osiedlach” w 2018 roku, których podsumowaniem jest niniejsza analiza.

Uczestnicy tej dyskusji widzą potrzebę reform, co jest uzasadnione zarówno zmieniającymi się warunkami zewnętrznymi, jak i dynamiczną istotą funkcjonowania samorządu<sup>4</sup>. W dużym uproszczeniu, celem jest decentralizacja władzy samorządowej i zwiększenie kompetencji samorządów osiedli, co wiąże się również z przekazaniem jednostkom pomocniczym pod zarządzenie części budżetu miasta. Postulowane reformy nie mogą opierać się jedynie na otwartej debacie, lecz powinny również bazować na twardych danych, wynikach badań i merytorycznych informacjach, które pomogą konstruktywnie wypracować konsensus w zakresie przyszłych zmian.

Niniejsze opracowanie wychodzi naprzeciw tym potrzebom, w jednym miejscu gromadząc informacje, analizy i rekomendacje zaczerpnięte m.in. z:

- postulatów uczestników pięciu spotkań konsultacyjnych, które odbyły się między 12 maja a 21 czerwca 2018 roku i dotyczyły: funkcji rad osiedli, kompetencji inwestycyjnych, relacji rady osiedla i zarządu, luk w statucie oraz odpowiedzialności radnych,
- panelu eksperckiego „Czego nas uczą reformy rad osiedli innych miast?” (23 czerwca 2018 roku),
- dwóch paneli eksperckich (4 i 31 lipca 2018 roku), które były poświęcone odpowiednio: katalogowi działań osiedlowych i miejskich („Co jest, a co nie jest osiedlowe?”) oraz miejscowym planom zagospodarowania przestrzennego,
- raportu z badań ankietowych *Opinie radnych osiedlowych Wrocławia na temat systemu rad osiedli* (maj – lipiec 2018; 267 ankiet; opracowanie i analiza: Piotr Matczak),
- raportu z badań przy pomocy ankiety internetowej *Opinie mieszkańców Wrocławia na temat reformy systemu rad osiedli* (5 lipca – 2 sierpnia 2018; 368 ankiet; opracowanie i analiza: Piotr Matczak),

---

<sup>3</sup> *Analiza Funkcjonalna Osiedli Wrocławia*, oprac. Izabela Mironowicz i inni, Wrocław 2016, [http://www.osiedlawroclawia.pl/wp-content/uploads/2017/02/AFO\\_fina%C5%82.pdf](http://www.osiedlawroclawia.pl/wp-content/uploads/2017/02/AFO_fina%C5%82.pdf).

<sup>4</sup> Zob. P. Matczak, *Opinie radnych osiedlowych Wrocławia na temat reformy systemu rad osiedli. Raport z badań ankietowych*, aneks nr 1; tenże, *Opinie mieszkańców Wrocławia na temat reformy systemu rad osiedli. Raport z badań przy pomocy ankiety internetowej*, aneks nr 2.

- analizy dotyczącej ustrojów osiedlowych w polskich miastach powyżej 500 tys. mieszkańców (z wyłączeniem Warszawy) oraz Gdańska (opracowanie i analiza: Karolina Mróz – na potrzeby niniejszego raportu),
- opracowania dotyczącego postulowanych zmian w samorządności lokalnej we Wrocławiu (Michał Kwiatkowski, *Z marginesu ku współpracy. Oddolna wizja transformacji wrocławskiego ustroju osiedlowego*, Wrocław 2018),
- *Analizy Funkcjonalnej Osiedli Wrocławia* (oprac. Izabela Mironowicz i inni, Wrocław 2016),
- raportu Klubu Jagiellońskiego (M. Jarosiewicz, J. Koleśnik, P. Koleśnik, B. Matura, K. Pieprz, *Rady Osiedla czy Dzielnic? Czy posiadające większy rozmiar, budżet i kompetencje jednostki pomocnicze gminy będą funkcjonować lepiej? Raport Zespołu ds. Miejskich Klubu Jagiellońskiego we Wrocławiu*, Wrocław 2018),
- konferencji „Demokracja miejska – jaka?” (spotkanie Wrocławskiego Pola Dialogu Społecznego ze specjalnym udziałem prof. Marcina Króla, Centrum Historii Zajezdnia, 17 listopada 2017 roku),
- konsultacji społecznych projektu uchwały Rady Miejskiej Wrocławia zmieniającej uchwały w sprawie nadania statutów osiedli (19-17 września 2016 roku)<sup>5</sup>,
- *Wrocławskiej Diagnozy Społecznej 2017. Raportu z badań socjologicznych nad mieszkańcami miasta* (red. K. Kajdanek, J. Pluta, Wrocław 2017; zob. zwłaszcza 6.4. *Rady osiedla i uczestnictwo w wyborach do rad osiedli*, s. 76-77).

Raport – poza niniejszym wstępem – składa się z rekomendacji, analizy oraz dwóch aneksów. Rekomendacje wynikają wprost z analizy, jednak ze względu na to, że stanowią one sedno raportu, zostały przeniesione na jego początek. Dotyczą ośmiu obszarów związanych z działalnością i funkcjonowaniem osiedli – są to: potrzeba zmian, kompetencje, budżet osiedli, decentralizacja, diety, obsługa prawna i logistyczna, konsultacje i opiniowanie, obowiązki.

Analiza podzielona jest na dziewięć dużych rozdziałów i liczne podrozdziały, które odpowiadają konkretnym zagadnieniom. Każda z części analizy – niezależnie, czy jest to rozdział, czy podrozdział – ma taką samą strukturę i składa się ze: stanu obecnego; analizy danych zastanych na przykładzie Wrocławia i wybranych miast powyżej 500 tys.

---

<sup>5</sup> Ruszają konsultacje społeczne w sprawie zmian w statutach osiedli, portal miejski wroclaw.pl, <https://www.wroclaw.pl/konsultacje-spoeczne-w-sprawie-zmian-w-statutach-osiedli>.

mieszkańców (z wyłączeniem Warszawy) oraz Gdańska; podsumowania. Wyjątek stanowi rozdział 3.8. *Relacje rada osiedla – zarząd, wewnętrzne procedury osiedlowe (m.in. przebieg sesji) i inne sprawy wewnętrzne*, który ogranicza się jedynie do licznych postulatów i wskazania nieścisłości, luk i błędów w obecnym systemie. Do raportu zostały dołączone dwa aneksy: raportu z badań ankietowych *Opinie radnych osiedlowych Wrocławia na temat systemu rad osiedli* oraz raport z badań przy pomocy ankiety internetowej *Opinie mieszkańców Wrocławia na temat reformy systemu rad osiedli*.

Ramy prawne i punkty odniesienia do analizy wyznaczają głównie trzy dokumenty: Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym; statut Wrocławia – część V: „Samorządowe jednostki pomocnicze”; statuty osiedli – ujednolicone i funkcjonujące w formie uchwały Rady Miejskiej. Rekomendacje są zgodne z Ustawą o samorządzie gminnym, proponują jednak szereg zmian w prawie lokalnym Wrocławia. W raporcie nie zostały wskazane ścieżki realizacji tych rekomendacji w ramach obowiązującego prawa. Należy jednak podkreślić, iż ich wprowadzenie nie będzie sprzeczne z Ustawą o samorządzie gminnym i innymi aktami nadrzędnymi nad prawem miejscowym obowiązującym we Wrocławiu.

Raport nie ma charakteru naukowego *sensu stricto* i nie obejmuje wszystkich zagadnień związanych z osiedlami. Jest opracowaniem praktycznym, którego celem jest dostarczenie szczegółowych informacji na temat obecnej sytuacji samorządów osiedlowych we Wrocławiu oraz sformułowanie rekomendacji – by możliwe było przeprowadzenie reform oraz opracowanie i przyjęcie nowych statutów osiedli.



## 2. REKOMENDACJE – STRESZCZENIE

### 2.1. Potrzeba zmian

Potrzeba wprowadzenia zmian – i tym samym usprawnienia działalności samorządów lokalnych – jest jednym z najmocniejszych postulatów w dyskusji o osiedlach. Potwierdzają to zarówno badania ankietowe (konieczność wprowadzenia zmian w organizacji działania wrocławskich rad osiedli widzi 79% przebadanych radnych osiedlowych oraz dwie trzecie ankietowanych mieszkańców)<sup>6</sup>, jak i postulaty uczestników spotkań dotyczących planowanej reformy oraz opracowania poświęcone wrocławskiej samorządności<sup>7</sup>.

Reformy są konieczne, aby osiedla miały większy wpływ i lepiej reprezentowały potrzeby wszystkich mieszkańców.

### 2.2. Kompetencje

Zakres kompetencji osiedli powinien być lokalny (preferują to zarówno radni osiedlowi, jak i mieszkańcy), ale z silnym uwzględnieniem współdziałania z sąsiedzkimi samorządami i dużą aktywnością w sprawach ogólnomiejskich, jeśli dotyczą one również konkretnego osiedla<sup>8</sup>. W skrócie: granice pomiędzy tym co, osiedlowe, a tym, co ogólnomiejskie wyznacza nie tylko fizyczna granica danej jednostki samorządu, ale przede wszystkim rzeczywiste osiedlowe

<sup>6</sup> Jeśli mowa w raporcie o badaniach radnych lub mieszkańców, zawsze oznacza to: P. Matczak, *Opinie radnych osiedlowych Wrocławia na temat systemu rad osiedli* oraz raport z badań przy pomocy ankiety internetowej *Opinie mieszkańców Wrocławia na temat reformy systemu rad osiedli*. Jeśli jest inaczej, a więc w raporcie odwołano się do innych badań, zostało to opatrzone właściwym przypisem lub zaznaczone w tekście.

<sup>7</sup> M. Kwiatkowski, *Z marginesu ku współpracy...*; zob. też: M. Kwiatkowski, B. Szymczak, *Przesłanie o współpracy z wrocławskim samorządem osiedlowym*, Wrocław 2017; M. Jarosiewicz, J. Koleśnik, P. Koleśnik, B. Matura, K. Pieprz, *Rady Osiedla czy Dzielnic? Czy posiadające większy rozmiar, budżet i kompetencje jednostki pomocnicze gminy będą funkcjonować lepiej? Raport Zespołu ds. Miejskich Klubu Jagiellońskiego we Wrocławiu*, Wrocław 2018; *Demokracja miejska – jaka?*

<sup>8</sup> Por. raport Klubu Jagiellońskiego: M. Jarosiewicz, J. Koleśnik, P. Koleśnik, B. Matura, K. Pieprz, *Rady Osiedla czy Dzielnic? Czy posiadające większy rozmiar, budżet i kompetencje jednostki pomocnicze gminy będą funkcjonować lepiej? Raport Zespołu ds. Miejskich Klubu Jagiellońskiego we Wrocławiu*, Wrocław 2018 (Kompetencje i zadania, s. 28-34).

interesy i problemy mieszkańców do rozwiązania. Osiedle powinno być aktywne i mieć kompetencje w sprawach, które dotyczy jego mieszkańców<sup>9</sup>.

Za najważniejsze kompetencje, jakie powinny mieć osiedla, należy uznać wspieranie inicjatyw społecznych i decydowanie o zagospodarowaniu terenów osiedla. Na przeciwległym biegunie znalazło się opiniowanie działań ogólnomiejskich i współdecydowanie o obsadzaniu niektórych stanowisk w mieście. W katalogu najistotniejszych sprawy, którymi powinny zajmować się osiedla, znalazły się: drobne remonty infrastruktury, informowanie mieszkańców o sprawach osiedla, organizacja ruchu i utrzymanie czystości. Kwestia zwiększenia kompetencji, obowiązków i odpowiedzialności samorządów osiedlowych wydaje się również konieczna dla zwiększenia świadomości mieszkańców o znaczeniu i funkcjonowaniu rad osiedli.

Podczas spotkań konsultacyjnych i eksperckich wypracowano rekomendację dotyczącą kompetencji, aby przy procesach inwestycyjnych oraz w ramach procedury tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przeprowadzać z samorządem osiedla tzw. pre-konsultacje: wstępne ustalenia poprzedzające przystąpienie do jakichkolwiek działań. Co istotne, rozwiązanie to zyskało uznanie urzędników uczestniczących w spotkaniach.

Radni najchętniej – co nie dziwi – podejmowaliby się tych zadań, na których w swej ocenie znają się najlepiej. Jednocześnie w trakcie spotkań z radnymi osiedlowymi wielokrotnie pojawiały się głosy na temat potrzeby dodatkowych szkoleń, podnoszących ich kompetencje. Co ciekawe, osoby, które zwracały na to uwagę, nigdy nie korzystały z obecnej oferty kierowanej do samorządów osiedlowych przez Wrocławskie Centrum Rozwoju Społecznego czy lokalne NGOsy. Należy więc pochylić się nie tylko nad ofertą szkoleń adresowaną do radnych, ale również nad ich promocją.

Wzmocnienie kompetencji osiedli wymagałoby od radnych większego zaangażowania i poświęcenia czasu. Co ważne, radni deklarują posiadanie niezbędnego czasu i chęć większego zaangażowania – tak, aby w pełni korzystać ze wzmocnionych kompetencji dla dobra lokalnych społeczności.

Istotnym elementem dyskusji poświęconej kompetencjom był również postulat powołania demokratycznie wybranego przez osiedla ciała przedstawicielskiego, które z jednej strony pełniłoby rolę reprezentanta całego środowiska, z drugiej zaś mogłoby pełnić funkcję organu drugiej instancji dla wybranego katalogu spraw (np. kwestie dyscypliny radnych – sąd

---

<sup>9</sup> Taki sposób widzenia osiedli wybrzmiał bardzo mocno w trakcie panelu eksperckiego („Co jest, a co nie jest osiedlowe?”). Zob. również: *Demokracja miejska – jaka?* (zwłaszcza: R. Dutkiewicz, s. 12-14; B. Świerczewski, s.21-22, J. Dyjakon, s. 26; J. Sutryk, s. 34-35).

koleżeńki czy zatwierdzanie najbardziej ważkich kwestii spośród poszerzonych kompetencji osiedli)<sup>10</sup>.

### 2.3. Budżet osiedli

Za najważniejsze narzędzia umożliwiające skuteczne działania osiedli należy uznać zwiększenie inwestycyjnych i operacyjnych środków finansowych w budżecie samorządu osiedlowego<sup>11</sup>. Zdecydowanie negatywnie należy ocenić aktualne możliwości budżetowe osiedli, które w niewielkim stopniu umożliwiają finansowanie osiedlowych inwestycji. Niewłaściwe jest realizowanie inwestycji osiedlowych wyłącznie z budżetu samorządu osiedlowego pozostawionego na dotychczasowym poziomie. Warto zaznaczyć, iż uczestniczący w badaniu radni osiedli określili samodzielność finansowania inwestycji osiedlowych przy dwudziestokrotnym zwiększeniu budżetu każdego osiedla.

Z analizy wyłania się oczywista rekomendacja utworzenia funduszu inwestycyjnego (co ważne, środki inwestycyjne uzyskały więcej wskazań od pozostałych typów środków finansowych – operacyjnych czy środków na diety) pozostawionego do dyspozycji osiedli. Jednostki pomocnicze decydowałyby, na co będą przeznaczone przynależne im środki pieniężne, a realizacją zadań zajmowałyby się jednostki miejskie, które robiły to dotychczas. Wysokość funduszu powinna gwarantować realną możliwość realizacji niewielkich inwestycji o charakterze osiedlowym. Jednocześnie należy podkreślić, że utworzenie funduszu nie może być przesłanką do zaniechania działalności inwestycyjnej i remontowej gminy na danym terenie (w szczególności w zakresie zadań przekraczających możliwości finansowe osiedla).

Istotną rekomendacją – wyposażającą osiedla w instrumentarium odpowiednie nie tylko do realizacji zamysłu funduszu inwestycyjnego, lecz także niezwykle przydatne w codziennym działaniu – jest wprowadzenie mechanizmów usprawniających obieg informacji o inwestycjach realizowanych i planowanych na osiedlu (oraz agregujących te dane). Zapewni to samorządom osiedlowym wiedzę niezbędną do planowania wydatków oraz tworzenia polityki rozwoju osiedla.

<sup>10</sup> Zob. M. Kwiatkowski, *Z marginesu ku współpracy...*, s. 21-32.

<sup>11</sup> Por. raport Klubu Jagiellońskiego (*Budżet*, s. 34-37).

## 2.4. Decentralizacja

W sprawie poziomu decentralizacji uznane zostały rozwiązania zakładające decyzyjną władczość rad osiedli, przy jednoczesnym sprzeciwie wobec ograniczaniu roli osiedli do jedynie opiniotwórczej i doradczej. Tylko w takim przypadku postulowana decentralizacja we Wrocławiu może stać się faktem i przynieść spodziewane rezultaty.

Wzmocnienie procesu decentralizacji może się odbyć poprzez wdrożenie szeregu rozwiązań, takich jak:

- a) konieczność konsultowania z osiedlami istotnych działań na ich terenie (inwestycje, remonty, zmiany organizacji ruchu czy funkcjonowania komunikacji zbiorowej etc.);
- b) wprowadzenie obowiązku odpowiedzi ze strony miasta w przypadku nieuwzględnienia opinii lub wniosku osiedla;
- c) przyznanie osiedlu uprawnień (wewnętrznie obowiązujących w ramach struktur gminy) na wzór niektórych praw przysługujących stronie w myśl Kodeksu postępowania administracyjnego – w szczególności w zakresie terminów załatwiania spraw oraz możliwości złożenia skargi na bezczynność;
- d) przyznanie prawa głosu przedstawicielowi samorządu osiedlowego (zgodnie z obecnym stanem prawnym – przewodniczącemu zarządu) podczas sesji Rady Miejskiej w kwestiach dotyczących osiedla;
- e) przyznanie pojedynczemu osiedlu inicjatywy uchwałodawczej;
- f) przyznanie prawa delegowania przedstawiciela osiedla do komisji konkursowej na dyrektorów instytucji mających istotne znaczenie dla życia społecznego na danym terenie (w szczególności radni oczekują przywrócenia uprawnienia do uczestnictwa w procedurze wyboru dyrektorów placówek oświatowych).

## 2.5. Diety

Sprawa wypłacania diet i ich wysokości jest bardzo ważna z punktu widzenia możliwości zaangażowania się poszczególnych radnych w sprawy osiedla. Dla połowy badanych obecna wysokość diet nie jest wystarczająca w odniesieniu do obowiązków. Z kolei gdyby obciążenie obowiązkami miało się zwiększyć (co wynika ze wcześniejszych rekomendacji), aktualna wysokość diet byłaby niewystarczająca już dla 70% badanych radnych.

Warto zwrócić uwagę na prestiż lub jego brak związany z wysokością diety. W dyskusji o nowym ustroju samorządów osiedlowych pojawiała się sugestia, że wysokość diety powinna oddawać postulowaną pozycję w ustroju miasta poszczególnych funkcji samorządu osiedla (np. zrównanie stawek diety przewodniczącego zarządu osiedla i radnego miejskiego).

## 2.6. Obsługa prawna i logistyczna

Za obsługę prawną oraz logistyczną rad osiedlowych odpowiedzialny powinien być urząd miasta i nie powinna to być odpowiedzialność samych rad osiedli – tym bardziej, że analogiczne rozwiązania funkcjonują w innych polskich miastach. Należy również dążyć do możliwie najgłębszego odbiurokratyzowania procedur i cyfryzacji wielu procesów. Jednocześnie radni zgłaszali potrzebę większego wsparcia instytucjonalnego oraz wskazywali bardziej śmiało działania nadzorcze ze strony urzędu obsługującego osiedla. W tym kontekście warta rozważenia jest propozycja przeniesienia obsługi osiedli do struktur urzędu miejskiego – do departamentu prezydenta.

Mocno wybrzmiał również postulat utworzenia w strukturach miejskich stanowisk dla pracowników związanych z osiedlami – urzędników, których zadaniem byłoby nadzorowanie przebiegu procedowania spraw zgłaszanych przez samorzady osiedlowe, udzielanie im informacji o stanie ich zaawansowania oraz dbanie o współpracę pomiędzy osiedlami a pracownikami merytorycznymi urzędu zajmującymi się poszczególnymi sprawami.

Z wartych zarekomendowania kwestii proponowano również utworzenie stanowiska Pełnomocnika Prezydenta Wrocławia ds. Osiedli, który miałby pełnić rolę bezpośredniego łącznika pomiędzy osiedlami a prezydentem.

## 2.7. Konsultacje i opiniowanie

Na wstępie warto zwrócić uwagę, że pojęcie „konsultacje” powinno być rozumiane dwojako. Z jednej strony jest to dyskusja z mieszkańcami na temat np. lokalnych inwestycji – i w tym kontekście udziału w nim samorządu osiedla. Z drugiej strony niejednokrotnie w toku dyskusji

o roli osiedli pojawiały się głosy, aby urząd częściej korzystał z możliwości lepszego rozpoznania lokalnej sytuacji właśnie dzięki konsultacji z samorządem osiedlowym.

W odniesieniu do pierwszego znaczenia terminu „konsultacje”, połowa badanych radnych uznaje, że rady osiedli powinny konsultować inwestycje lokalne z mieszkańcami samodzielnie lub z pomocą urzędników (w zależności od sytuacji). Całkowitą samodzielność rad osiedli w tym zakresie widzi jedna czwarta badanych, zaś konsultacje przeprowadzane zawsze z udziałem urzędników – jedna trzecia badanych. Badani najczęściej uznają, że rady osiedli powinny opiniować wszystkie inwestycje realizowane na danym osiedlu.

## 2.8. Obowiązki

W sprawie zakresu obowiązków osiedli cztery zadania zyskały ponad połowę pozytywnych wskazań radnych, którzy wzięli udział w badaniu: proponowanie i opiniowanie inwestycji osiedlowych, informowanie mieszkańców, aktywne włączanie się w rozwiązywanie lokalnych problemów, integrowanie lokalnej społeczności.

Należy jednak podkreślić, że nie stoi to w sprzeczności z postulowanym powyżej wyposażeniem osiedli w szersze kompetencje. Samorządy osiedlowe nie chcą, aby ich rola była ograniczana wyłącznie do kwestii informowania lokalnych społeczności. Integrowanie czy rozwiązywanie osiedlowych problemów będzie – ich zdaniem – wychodziło lepiej, jeśli osiedla będą miały większą sprawczość.

Istotną kwestią, o której nie należy zapominać i która pojawiała się na wszystkich spotkaniach, jest zagadnienie dyscypliny radnych. Obecne statuty nie przewidują w zasadzie żadnych mechanizmów dyscyplinujących tych radnych, którzy niewłaściwie realizują swój mandat. Warto rozważyć zmniejszenie minimalnego okresu nieobecności na sesji, który skutkuje wygaszeniem mandatu (oraz rozszerzenie tego mechanizmu również na nieobecności podczas dyżurów), a także poszerzenie katalogu przestępstw wygaszenia mandatu o kwestie dyscyplinarne. Należy jednak silnie obwarować taką możliwość, włącznie z koniecznością zatwierdzenia przez organ wyższej instancji (np. wspomniane już powyżej ciała przedstawicielskie samorządów osiedlowych).

## 3. ANALIZA

### 3.1. Kryteria geograficzno-administracyjne

#### 3.1.1. Podział administracyjny i liczba mieszkańców przypadająca na jednostkę pomocniczą

#### STAN OBECNY

Obecnie we Wrocławiu funkcjonuje podział na 48 jednostek pomocniczych – osiedli. W swojej XX-wiecznej historii Wrocław przeszedł trzy reformy funkcjonalne w tym zakresie. Pierwsza, przeprowadzana w latach 1945-1946, wiązała się z przejściem władzy przez polską administrację po zakończeniu II wojny światowej i przyłączeniu terenu Dolnego Śląska do Rzeczypospolitej. Wtedy to niemiecki podział na 7 *Stadteile* (części miasta) odpowiadających dawnym przedmieściom i 36 *Vierteln* (dzielnic) zamieniono na 12 nowych jednostek – obwodów, zredukowanych po roku do ośmiu. Instytucją zarządzającą każdym z ośmiu obwodów był Miejski Urząd Obwodowy – jednostka pomocnicza Zarządu Miasta. W roku 1951 cztery obwody zwiększyły swoją powierzchnię o przyłączone do miasta osiedla<sup>12</sup>.

Druga reforma w 1952 roku zastąpiła dotychczasowy podział i wprowadziła pięć dzielnic – z dzielnicowymi radami narodowymi jako organami jednolitej władzy państwowej. Wówczas to pojawiły się znane do dziś nazwy: Stare Miasto, Śródmieście, Krzyki, Psie Pole i Fabryczna.

Trzecia reforma – obowiązująca do dziś – wynikała z transformacji ustrojowej w Polsce. W 1991 roku Rada Miejska Wrocławia zlikwidowała byłe urzędy dzielnicowe i rozpoczęła

<sup>12</sup> Mapy pokazujące podział Wrocławia na obwody i osiedla dostępne online:

[http://geoportal.wroclaw.pl/osiedla/;](http://geoportal.wroclaw.pl/osiedla/)

[https://pl.wikipedia.org/wiki/Podzia%C5%82\\_administracyjny\\_Wroc%C5%82awia#/media/File:Obwody\\_Wroc%C5%82awia\\_1946-1952.png.](https://pl.wikipedia.org/wiki/Podzia%C5%82_administracyjny_Wroc%C5%82awia#/media/File:Obwody_Wroc%C5%82awia_1946-1952.png)

trwający cały okres lat 90. proces łączenia byłych instytucji dzielnicowych w jednostki ogólnomiejskie. W zamian utworzono osiedla, które posiadają rady osiedli i zarządy osiedli, spełniające określone statutem funkcje samorządowe.

Dodatkowo – w różnych okresach rozwoju miasta – funkcjonowały określenia, które wiązały się z nazwami historycznymi osiedli oraz wsi i miasteczek wchłoniętych w granice Wrocławia. Wryły się one w świadomość i tożsamość wrocławian, ale nie przekształciły się w jednostki pomocnicze. Przykładami tego zjawiska mogą być peerelowskie osiedle KDM (Kościuszkowska Dzielnica Mieszkaniowa) i osiedle PKWN (obecnie plac Legionów, powstały w latach 1956-1962 jako kompleksowe założenie w biurze Miastoprojekt Wrocław), osiedle Henrykowskie (część dzielnicy Tarnogaj), Dworek (część osiedla Powstańców Śląskich) czy Południe (wywodzące się z wielkiego założenia spółdzielczego i obejmujące Powstańców Śląskich, Huby, Tarnogaj, a nawet Przedmieście Oławskie). Odwrotnie rzecz ma się z Brochowem, Leśnicą i Psim Pole, które w pewnych okresach były samodzielными organizmami miejskimi, a dzisiaj są jednostkami pomocniczymi (choć oczywiście funkcjonującymi w nieco innych granicach).

O żywotności tych i innych określeń świadczą fanpage na portalu Facebook moderowane przez mieszkańców<sup>13</sup>, potoczne używanie tych określeń przez starsze osoby, a także badania naukowe na temat tego, jak relikty przestrzeni dawnych miasteczek oddziałują dzisiaj na mieszkańców i czy uwarunkowania historyczne, społeczne i przemiany przestrzenne wpływają na kształtowanie tożsamości miejsca oraz ładu przestrzennego<sup>14</sup>.

48 wrocławskich osiedli to samorządowe jednostki pomocnicze gminy Wrocław<sup>15</sup>. Osiedla Wrocławia zostały utworzone, jako jednostki pomocnicze gminy, uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia nr XX/110/91 z 20 marca 1991 roku. 21 stycznia 2016 roku uchwała Rady Miejskiej Wrocławia nr XX/419/16 ustanowiła jednoznaczne i precyzyjne geograficzne granice osiedli Wrocławia – granice te zostały zdefiniowane w formie cyfrowej. Do tej pory granice osiedli opierały się na punktach adresowych oraz mało precyzyjnej mapie poglądowej. Uchwała weszła w życie 13 lutego 2016 roku.

Funkcjonujące wcześniej – do lat 90. – dzielnice (Stare Miasto, Śródmieście, Krzyki, Fabryczna, Psie Pole) zostały zlikwidowane wraz z ustanowieniem osiedli w roku 1991 i od tego czasu nie istnieją jako jednostki administracji publicznej. Rejony oparte na granicach dawnych dzielnic

---

<sup>13</sup> Por. np. fanpage „Osiedle Henrykowskie Tarnogaj / Wrocław”, [www.facebook.com/OsiedleHenrykowskieTarnogaj](https://www.facebook.com/OsiedleHenrykowskieTarnogaj).

<sup>14</sup> Por. np. Alena Kononowicz, *Dawne miasteczka – dzisiejsze osiedla Wrocławia w opinii ich mieszkańców*, „Architectus” nr 4 (2016), s. 67-77, [www.architectus.arch.pwr.wroc.pl/48/48\\_04.pdf](http://www.architectus.arch.pwr.wroc.pl/48/48_04.pdf).

<sup>15</sup> Zob. więcej na ten temat: raport Klubu Jagiellońskiego (Granice administracyjne, s. 10- 21).



występują jednak nadal w praktyce działania różnego rodzaju władz i administracji (np. jako podziały terytorialnych kompetencji sądów, prokuratur, urzędów skarbowych itp.)<sup>16</sup>.

Średnia liczba mieszkańców przypadająca we Wrocławiu na osiedle to 13 245 osób<sup>17</sup>. Równocześnie różnica w oficjalnej liczbie ludności zameldowanej na osiedlu a rzeczywistymi mieszkańcami może wynosić nawet kilkanaście tysięcy, a w skrajnych przypadkach być może nawet kilkadziesiąt tysięcy (choć brak rzetelnych danych na ten temat). Należy jednak zaznaczyć, iż obecny podział – cechujący się dużym rozdrobnieniem i nierównościami w wielkości i liczbie mieszkańców osiedli – ma zarówno swoich zwolenników, jak i przeciwników. Ze względów opisanych w dalszej części niniejszego opracowania, zmiana granic czy liczby wrocławskich osiedli nie będzie przedmiotem niniejszej analizy<sup>18</sup>.

## ANALIZA DANYCH ZASTANYCH

(na przykładzie Wrocławia i wybranych miast powyżej 500 tys. mieszkańców)

### Wrocław

→ *Analiza Funkcjonalna Osiedli*

W Analizie Funkcjonalnej Wrocławskich osiedli interdyscyplinarny zespół badawczy przeanalizował wszystkie podziały przestrzenne, jakim poddany został Wrocław przez różne instytucje, wskazując trudności związane z analizą zjawisk i danych występujących w jednostkach pomocniczych pod kątem danych dostarczanych przez te instytucje. Dlatego w celu uzyskania najdokładniejszych wyników „zdecydowano się w miarę możliwości dane prezentować w układzie jednostek (rejonów) urbanistycznych (77), ponieważ są one najbardziej zgodne z podziałem na osiedla, a jednocześnie dają dostęp do informacji dokładniejszych, niż gdyby stosować bardziej ogólny podział na osiedla” oraz „szczególnie starannej analizie poddano przestrzenne struktury osiedli identyfikując 8 typów morfologicznych”. Są to: osiedla śródmiejskie (Ołbin, Nadodrże, Kleczków, Przedmieście Oławskie, Huby, Plac Grunwaldzki, Stare Miasto), osiedla kameralne (Grabiszyn, Oporów, Sępólno,

<sup>16</sup> Zob. dane na temat osiedli w Systemie Informacji Przestrzennej Wrocławia, <https://geoportal.wroclaw.pl/osiedla/>.

<sup>17</sup> Według stanu ludności GUS na koniec 2015 roku, [http://wroclaw.stat.gov.pl/files/gfx/wroclaw/pl/defaultstronaopisowa/1880/1/2/dzial\\_05\\_ludnosc.pdf](http://wroclaw.stat.gov.pl/files/gfx/wroclaw/pl/defaultstronaopisowa/1880/1/2/dzial_05_ludnosc.pdf).

<sup>18</sup> Por. raport Klubu Jagiellońskiego, s.19-21.

Biskupin, Zalesie, Pawłowice, Karłowice, Krzyki, Borek, Księża Małe, Karłowice, Muchobór Wielki), osiedla blokowe (Popowice Południe, Zakrzów, Zawidawie, Gaj Północ), wielkie osiedla blokowe (Szczepin, Popowice, Nowy Dwór, Gaj, Kozanów), osiedla mieszkaniowe wielorodzinne niekompletne (osiedle „Cztery Pory Roku” w rejonie ulicy Vivaldiego, osiedle w rejonie ulicy Zwycięskiej, osiedle w rejonie ulicy Przyjaźni, osiedle w rejonie ulicy Piwnika-Ponurego, osiedle „Olimpia Port” w rejonie ulicy Swójczyckiej), osiedla mieszkaniowe jednorodzinne niekompletne (Ołtaszyn, Wojszyce, Widawa, Maślice Małe, Strachocin-Wojnów), osiedla małomiasteczkowe (Brochów, Leśnica, Psie Pole), dawne wsie (Jerzmanowo-Jarnołtów, Lipa Piotrowska, Kowale, Świniary, Bieńkowice). W badaniu analizowano także, czy owo wewnętrzne zróżnicowanie struktur morfologicznych w ramach formalnie zdefiniowanych osiedli ma wpływ na ich funkcjonowanie jako pewnych całości.

Zbadano również, kto powinien koordynować działania podejmowane na osiedlach. „Zdaniem mieszkańców tym podmiotem jest przede wszystkim Rada Osiedla wskazana w blisko 70% obserwacji, a w drugiej kolejności (we współpracy z RO) mieszkańcy i ich obdarzani zaufaniem liderzy (40% obserwacji). Wysokie wskazania dla Rady Osiedla jako pożądanego koordynatora działań są związane z najwyższym zaufaniem, jakim mieszkańcy obdarzają Rady Osiedla w działaniach na rzecz osiedla”.

Analizując doświadczenia innych miast europejskich, przedstawiono następującą rekomendację: decentralizacja zarządzania miastem wiąże się z przyznaniem większych kompetencji, także budżetu na działania i inwestycje lokalne. Obsługa takich zadań wymaga minimalnego chociaż aparatu biurokratycznego. Aby koszt obsługi administracyjnej osiedli nie był nadmierny w stosunku do nakładów na ich rozwój, należy zmierzyć się z znacznym rozdrobnieniem, z jakim mamy do czynienia we Wrocławiu. Zastosowany model organizacyjny powinien być efektywny i dobrze zaprojektowany oraz przemyślany. W aspekcie funkcjonowania poszczególnych samorządów osiedlowych dobrym pomysłem może być możliwość budowania aliansów czy koalicji osiedli dla osiągnięcia wspólnych celów – zwłaszcza w kwestiach dotyczących szeroko rozumianych inwestycji oraz działań społecznych.

Bardzo ważnym elementem niniejszego raportu było założenie wynikające z AFO, aby nie konstruować nowej mapy osiedli, ale skupić się na rzeczywistych strukturach miasta i pozwolić im zbudować na nowo system odzwierciedlający ich terytorialną organizację. Innymi słowy, pozwolić – po dostarczeniu pewnych narzędzi

organizacyjnych i strukturotwórczych, takich jak np. budżety inwestycyjne czy Centra Aktywności Lokalnej – na zarysowanie zrębów tej mapy samym uczestnikom procesu, czyli mieszkańcom i interesariuszom działającym w przestrzeni lokalnej. Ewolucyjny charakter procesu pozwoli także ustalić zakres kompetencji nowych struktur oraz ich relacje z Urzędem Miejskim. Będzie także dawał gwarancję stałego kontaktu wszystkich uczestników procesu.

→ rekomendacje z konferencji „Demokracja miejska – jaka?” (17 listopada 2017 roku)

Również w wystąpieniu głównego gościa debaty – prof. Marcina Króla<sup>19</sup> – dostrzec można postulat, aby formowanie się wspólnot podstawowych miało charakter oddolny. Prof. Król wyraźnie podkreślał wagę współpracy opierającej się na wspólnotach lokalnych – czyli w warunkach wrocławskich właśnie na osiedlach. Odniósł się do problemu niskiej reprezentacji w wyborach i przy okazji podkreślił wartość tych kilku zaangażowanych procent, które na te wybory chodzą. Podkreślił jednocześnie, że i nad obecną frekwencją nie należy zbytnio ubolewać („Frekwencja polega na tym, że idą ci, którzy są zainteresowani. Niezainteresowany ma prawo do tego, żeby polityka nic go nie obchodziła – to jest nasze święte prawo w demokracji”). Stwierdził również, że wynik dwucyfrowy (w okolicach 15%) byłby całkiem dobrym osiągnięciem w tego typu wyborach.. W swoim wystąpieniu podkreślił także, aby nie zaczynać od budowania struktur, co wydaje się w pełni pokrywać z wnioskami z AFO – najpierw narzędzia, kompetencje, informacja i edukacja, a dopiero później granice. Według prof. Króla wspólnota osiedlowa w przede wszystkim powinna sprawiać jej aktorom przyjemność uczestnictwa i satysfakcję ze współpracy na rzecz wspólnego dobra.

→ rekomendacje uczestników konsultacji (maj – czerwiec 2018 roku)

Zgłoszona została wątpliwość, czy sprawa granic powinna być omawiana w ramach dyskusji nad nowym statutem, czy jest to problem wtórny. Dość powszechne było przekonanie, że obecny podział wymaga pewnej korekty – uczestnicy nie potrafili jednak wskazać modelu, który byłby bardziej funkcjonalny i zarazem nie powodował

---

<sup>19</sup> Wystąpienie prof. Marcina Króla na debacie „Demokracja miejska – jaka?”, 17 listopada 2017 roku, Centrum Historii Zajezdnia, [https://www.wroclaw.pl/rozmawia/files/news/9221/demokracja-miejska-jaka\\_internet\\_24mb.pdf](https://www.wroclaw.pl/rozmawia/files/news/9221/demokracja-miejska-jaka_internet_24mb.pdf).

społecznych kontrowersji. Nie będzie to jednak przedmiotem debaty nad nowym ustrojem, bo jest to zagadnienie wymagające eksperckiego zaangażowania m.in: urbanistów, mieszkańców, urzędników, radnych osiedlowych, a także pogłębionej analizy.

Padła również rekomendacja, aby połączyć małe osiedla, dzięki czemu w sumie było mniej radnych (postulat podnoszony w dyskusji nad funkcjonowaniem członków rad osiedli). Symetrycznie pojawiły się głosy, że niektóre osiedla należałoby podzielić (często mieszkańcy różnych części większych osiedli mają inne lub wręcz przeciwne interesy), np. Karłowice-Różanka, Leśnica, wydzielenie tzw. Nowych Żernik. Ponadto w debacie powtarzały się przykłady koniecznych drobnych korekt granic, np. w przypadku terenów odciętych od jednego osiedla w wyniku budowy Autostradowej Obwodnicy Wrocławia czy też znajdujących się za nasypem kolejowym (bez przejazdu łączącego ze sobą dwie części osiedla).

→ *Wrocławska Diagnozy Społecznej 2017. Raport z badań socjologicznych nad mieszkańcami miasta (6.4. Rady osiedla i uczestnictwo w wyborach do rad osiedli, s. 76-77)*

We Wrocławskiej Diagnozie Społecznej z 2017 roku pojawiło się pytanie skierowane do mieszkańców miasta na temat obecnej liczby osiedli. Ponad 2/3 pytanych nie udzieliło odpowiedzi, zaznaczając, iż nie mają na ten temat wiedzy lub kompetencji. Spośród tych, którzy udzieli odpowiedzi na to pytanie, największa liczba osób zaznaczyła, że liczba osiedli jest optymalna i zgodna z potrzebami (co 5. badany); 8% uznało, że liczba jest właściwa, należy jednak wprowadzić korekty granic; w opozycji znalazło się około 7% tych, którzy udzielili odpowiedzi (5% uważa, iż osiedli jest zbyt mało, a nieco poniżej 2%, że jest ich zdecydowanie za dużo).

## **Kraków**

Dnia 27 marca 1991 roku Rada Miasta Krakowa podjęła uchwałę w sprawie utworzenia 18 dzielnic miejskich. Idea utworzenia dzielnic narodziła się w środowisku komitetów obywatelskich. Projekt podziału Krakowa na 18 dzielnic powstał z uwzględnieniem historycznych uwarunkowań. Tworząc dzielnice, starano się nie tylko uwzględniać dawne podziały katastralne, lecz także podział na parafie,

a także dbać o to, aby komunikacja w obrębie nowo powstałych dzielnic była w miarę możliwości dogodna dla mieszkańców. Dokonując podziału, kierowano się historycznymi podziałami Krakowa na dawne gminy – stąd przykładowo w dzielnicy VII znalazły się Bielany, Chełm, Olszanica, Półwie Zwierzynieckie, Przegorzały, Wola Justowska, Zwierzyniec czyli dawne podkrakowskie wsie w większości włączone do miasta na początku XX wieku<sup>20</sup>.

## Poznań

W wyniku reformy funkcjonalnej jednostek pomocniczych Urząd Miasta Poznania w 2010 roku przekształcił 69 istniejących do tej pory osiedli w 42 nowe, niektóre łącząc ze sobą przy uwzględnieniu kryterium sprawiedliwości i racjonalności w dostępie do środków finansowych miasta, a także szanując charakter zabudowy, gęstość zaludnienia oraz położenie topograficzno-przestrzenne poszczególnych osiedli<sup>21</sup>. Celem tej reformy było wyrównanie dysproporcji ludnościowych uniemożliwiających nadanie osiedlom tych samych zadań, praw, a w szczególności kompetencji decyzyjnych oraz uregulowanie kwestii osiedli. W Poznaniu powstawały one oddolnie: na wniosek mieszkańców i na wnioskowanym terenie. Powodowało to, że w wielu miejscach funkcjonowały „ziemie niczyje”, a dodatkowo sprawę komplikowały różne terminy wyborów na różnych osiedlach. Aby zredukować liczbę jednostek pomocniczych, dotychczasowe osiedla podzielono na trzy grupy – z uwagi na ich charakter zabudowy i położenie topograficzno-przestrzenne – oraz przypisano każdej z grup osiedli minimalne progi ludnościowe:

- osiedla z zabudową wielorodzinną (osiedla śródmiejskie oraz położone na terenie spółdzielni mieszkaniowych), gdzie minimalny próg ludności na obszarze każdego osiedla powinien wynosić 15 tys. zameldowanych mieszkańców;
- osiedla z zabudową mieszaną (z występującą w różnych proporcjach zabudową jedno- lub wielorodzinną), gdzie minimalny próg ludności na obszarze każdego osiedla winien wynosić 5 tys. zameldowanych mieszkańców;

---

<sup>20</sup> Opis dzielnic w Biuletynie Informacji Publicznej miasta Krakowa, [https://www.bip.krakow.pl/?bip\\_id=1&mml=453](https://www.bip.krakow.pl/?bip_id=1&mml=453).

<sup>21</sup> Uzasadnienie do Uchwały nr LXIX/941/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 16 marca 2010 roku.

- osiedla peryferyjne (których jedna z granic stanowi jednocześnie granicę administracyjną Poznania), gdzie minimalny próg ludności na obszarze każdego osiedla winien wynosić 1 tys. zameldowanych mieszkańców<sup>22</sup>.

Następnie sporządzono listę osiedli, które będą podlegać łączeniu. Rady tych osiedli (organy uchwałodawcze) miały przedstawić stanowisko, z którym z sąsiednich osiedli zamierzałoby się połączyć, względnie z jaką inną grupą sąsiednich osiedli utworzyć nowe osiedle. Następnie 9 lipca i 31 sierpnia 2010 Rada Miasta Poznania – w oparciu o uchwałę reformy, stanowisko rad osiedli i konsultacje z mieszkańcami – podjęła uchwały o łączeniu, zmianach granic i nazw osiedli<sup>23</sup>. W drugim etapie reformy jednostkom nadano szczegółowe zadania, uprawnienia oraz zaprojektowano system przydziału środków finansowych.

Ciekawym rozwiązaniem jest wprowadzony na poziomie statutu miasta Poznania mechanizm łączenia i podziału osiedli (przetestowany już w praktyce). Łączenie osiedli oznacza połączenie dwóch lub więcej osiedli w jedną jednostkę pomocniczą – nowe osiedle. Wniosek mieszkańców o połączenie osiedli powinien uzyskać poparcie co najmniej 10% pełnoletnich mieszkańców każdego z łączonych osiedli, a na osiedlu, którego organ uchwałodawczy negatywnie zaopiniował wniosek – co najmniej 20%.

Podział osiedla oznacza: utworzenie w granicach istniejącego osiedla dwóch lub więcej nowych osiedli oraz wydzielenie z osiedla części jego obszaru w celu utworzenia nowego osiedla. Wniosek mieszkańców o podział osiedla winien uzyskać poparcie co najmniej 30% pełnoletnich mieszkańców całego osiedla przy pozytywnej opinii organu uchwałodawczego osiedla. Przy negatywnej opinii tego organu przeprowadza się konsultacje na temat podziału. Podobny mechanizm działa w Gdańsku.

Dla porównania: w Poznaniu na 42 osiedla przypada średnio po 12 913 osób, w Łodzi na 37 osiedli działających w ramach 5 delegatur Urzędu Miasta Łodzi są to 19 472, a w Krakowie na każdą z 18 dzielnic przypadają 42 282 osoby.

## **Łódź**

Pierwszy podział Łodzi wprowadzili Niemcy w czasie okupacji w okresie II wojny światowej – przyłączono wówczas okoliczne wsie, a miasto podzielono na mniejsze

---

<sup>22</sup> Uchwała Nr LXIX/941/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 16 marca 2010 roku, [http://bip.poznan.pl/bip/uchwaly.html?co=print&uc\\_id\\_uchwaly=32964&p=](http://bip.poznan.pl/bip/uchwaly.html?co=print&uc_id_uchwaly=32964&p=).

<sup>23</sup> Tamże.

jednostki administracyjne. Po wojnie, w 1946 roku, zniesiono ten podział, tworząc nowy – złożony z 3 dzielnic. System ten kilkakrotnie ewoluował, wchłaniając okoliczne wsie i zmieniając granice podziału do 5 dzielnic.

W 1993 roku dla usprawnienia działania samorządu utworzono 5 analogicznych delegatur urzędu miejskiego dla dzielnic. W 2012 roku je zlikwidowano i zastąpiono podziałem na osiedla – jednostki pomocnicze miasta (obecnie 36). Nazwy i obszary dzielnic, podobnie jak we Wrocławiu, mocno funkcjonują w świadomości mieszkańców i znajdują swoje odbicie w rejonizacji sądów. Od 2005 roku funkcjonuje w Łodzi także System Informacji Miejskiej oparty na czerwono-niebieskich i czerwono-brązowych tablicach, wprowadzający podział miasta na 56 obszarów turystycznych, mających odpowiadać jego rejonom historycznym. Podział został przygotowany przez urzędników magistratu i znawców łódzkiej historii, a potem skonsultowany również z przedstawicielami rad osiedli.

## Gdańsk

W Gdańsku pierwotna identyfikacja dzielnic wiązała się z rozwojem miasta średniowiecznego, z czasem jednak podział ten się zacierał. W ramach jednej dzielnicy funkcjonowało kilka rad osiedli. Na mocy uchwały Rady Miasta z 30 VII 1992 roku obszar Gdańska podzielony został na 30 jednostek pomocniczych, dzielnic bądź osiedli – bez różnicy w zadaniach i kompetencjach. Status dzielnic przypada jednostkom od 20 tysięcy mieszkańców, status osiedli – jednostkom od 2 tysięcy mieszkańców<sup>24</sup>.

Mieszkańcy mogą na mocy statutu miasta – analogicznie jak w Poznaniu – tworzyć, dzielić i łączyć osiedla. Stopniowo więc dzielnice były dzielone na mniejsze i w chwili obecnej ich liczba odpowiada liczbie jednostek pomocniczych. Są to 34 dzielnice z 34 radami, przy czym proces wyodrębniania nowych jest wciąż otwarty. Np. pod koniec 2017 roku odbyły się konsultacje społeczne dotyczące podziału dzielnicy Chełm. Efektem tego systemu jest dość duży chaos w nazewnictwie, szczególnie widoczny w oznaczeniach przystanków komunikacji miejskiej, historycznych nazw zajezdni, centrów handlowych, cmentarzy, stadionów, stacji czy parków. Bardzo

<sup>24</sup> Administracyjny podział i terytorialny rozwój Gdańska, Gedanopedia – „Encyklopedia Gdańska”, [https://www.gedanopedia.pl/?title=ADMINISTRACYJNY\\_PODZIA%C5%81\\_I\\_TERYTORIALNY\\_ROZW%C3%93J\\_GDA%C5%83SKA](https://www.gedanopedia.pl/?title=ADMINISTRACYJNY_PODZIA%C5%81_I_TERYTORIALNY_ROZW%C3%93J_GDA%C5%83SKA).

często noszą one nazwy dzielnic, w których niegdyś funkcjonowały, choć administracyjnie dziś przynależą do zupełnie innych.

## **PODSUMOWANIE**

Na obecnym etapie priorytetem powinno być skupienie się na usprawnieniu funkcjonowania jednostek pomocniczych w ich obecnych granicach (pomimo świadomości ich rozdrobnienia i wysokich dysproporcji pomiędzy poszczególnymi bytami). Weryfikacja funkcjonowania samorządu osiedlowego w nowych realiach finansowo-kompetencyjnych powinna skutkować pojawieniem się ewolucyjnych tendencji związanych z wypracowaniem nowych granic. Proces ten nie może mieć jednak charakteru odgórnego, a wynikać powinien z oddolnej woli środowisk osiedlowych i/lub mieszkańców. W związku z powyższym na niniejszym etapie projektowania reformy osiedlowej nie należy skupiać się na tej kwestii.



## 3.2. Kryteria ustrojowo-administracyjne. Rady osiedli w relacji z gminą

W niniejszym opracowaniu odnosimy się do trzech głównych aktów prawnych, które regulują relację jednostek pomocniczych z gminą Wrocław:

- Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2018 poz. 994 z późn. zm.), która reguluje sposób funkcjonowania jednostek pomocniczych w Polsce. Daje ona gminom samodzielność w zakresie kształtowania ich ustroju (art. 5 oraz art. 35), w celu dostosowania wewnętrznej struktury administracyjnej samorządu do potrzeb „skutecznego zarządzania”. Jest to spójne z wymogami stawianymi przez art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>25</sup>. Dodatkowo, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 17 ustawy o samorządzie gminnym, tworzenie warunków do działania oraz rozwoju jednostek pomocniczych stanowi zadanie własne gminy.
- Statutu Wrocławia (tj. Dz. Urz. Woj. Doln. z 28 września 2017 roku poz. 3965 z późn. zm.)<sup>26</sup>, którego część V: „Samorządowe jednostki pomocnicze” określa sposób tworzenia, kompetencje, właściwości i sposób nadzoru nad samorządami osiedli. Wskazuje radę osiedla jako organ uchwałodawczy mieszkańców danego osiedla i ich reprezentanta wobec organów i jednostek organizacyjnych miasta. Szczegółowy zakres kompetencji rady osiedla mają wyznaczać statuty poszczególnych osiedli. § 60 statutu Wrocławia określa listę kwestii należących do właściwości rad osiedli:
  - 1) wybór i odwołanie zarządu osiedla;
  - 2) opiniowanie projektu przedsięwzięć Rady Miejskiej i Prezydenta dotyczących mieszkańców i terenu osiedla;
  - 3) opiniowanie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego osiedla;
  - 4) przedstawianie Radzie Miejskiej do końca lutego każdego roku oceny funkcjonowania na obszarze osiedla administracji samorządowej w zakresie

<sup>25</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego (ang. *European Charter of Local Self-government*) jest dokumentem Rady Europy, który reguluje status samorządów lokalnych w relacji do władz danego państwa oraz w relacji do władz innych państw i działających w nich samorządów. Karta przyjęta została dnia 15 października 1985 roku w Strasburgu przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Europy przy Radzie Europy. Weszła w życie z dniem 1 września 1988 roku. Polska ratyfikowała Kartę w 1994 roku, jako jeden z nielicznych krajów – w całości.

<sup>26</sup> Statut i uchwała dostępne online: <http://bip.um.wroc.pl/artykuly/193/statut-wroclawia>.

obsługi mieszkańców, współpracy z samorządem osiedla, realizacji inwestycji komunalnych, zarządzania mieniem komunalnym;

5) wspieranie inicjatyw społecznych w osiedlu zmierzających do poprawy warunków życia mieszkańców, rozwoju kultury, infrastruktury komunalnej, handlu i usług; środki do realizacji tego zadania wyodrębnia się w budżecie miasta;

6) współudział w tworzeniu planu budżetu miasta w części związanej z działalnością osiedli (co obecnie ogranicza się jedynie do ustalenia planu wydatków w ramach przyznanej kwoty – w zależności od liczby mieszkańców osiedla: od 21 320 zł do 49 250 zł);

- statutów osiedli, które w swym zasadniczym układzie i zakresie są ujednoczone i funkcjonują w formie uchwały Rady Miejskiej.

W niniejszym rozdziale omówione są wynikające z powyższych aktów prawnych relacje między jednostkami pomocniczymi a samorządem we Wrocławiu – Radą Miejską i Prezydentem. W trakcie spotkań konsultacyjnych uczestnicy podkreślali niewystarczające uznanie roli i głosu osiedli ze strony samorządu miejskiego. Przyczyn tego stanu upatrywano przede wszystkim w fakcie niedokładnie określonej relacji między osiedlem a Radą Miejską oraz w postawie urzędników. Ze względu na nieuchwytny charakter ostatniego zagadnienia w niniejszym rozdziale omówione zostały także rekomendacje o charakterze proceduralnym. Kluczowe postulaty wzmacniające rolę osiedli w procesach samostanowienia i wpływu na rozwój osiedla wskazano rozdziale 3.6. *Opiniowanie*.

---

### **3.2.1. Obligatoryjność konsultacji gminy z jednostką pomocniczą w zakresie spraw dotyczących jednostki**

---

#### **STAN OBECNY**

Aby dobrze zrozumieć istotę postulatu obligatoryjności, należy wyjaśnić, na czym ona polega w kontekście funkcjonowania samorządu – przepisów i procedur. Konsultacje mogą być obligatoryjne lub fakultatywne. W pierwszym przypadku obowiązek ich przeprowadzenia

przewidział ustawodawca, a w drugim – narzuca go sobie sama rada gminy w podjętej przez siebie uchwale.

W chwili obecnej statut Wrocławia stanowi: „§ 60. Do właściwości rady osiedla należy: [...] 2) opiniowanie projektu przedsięwzięć Rady Miejskiej i Prezydenta dotyczących mieszkańców i terenu osiedla; 3) opiniowanie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego osiedla; 6) współudział w tworzeniu planu budżetu Miasta w części związanej z działalnością osiedli”. Statuty osiedli rozwijają następnie te zapisy do szczegółowych katalogów przedsięwzięć i projektów oraz określają tryb wydawania wniosków i opinii.

Wobec powyższego, obecnie wszystkie sprawy – także te dotyczące ściśle jednostki – konsultowane są z radą osiedla fakultatywnie/dobrowolnie. Niemniej – w oparciu o przesłanki ze statutu Rady Miasta i rad osiedli – kwestią obyczajną jest ich konsultowanie. W praktyce oznacza to przekazywanie drogą pisemną (pocztą za potwierdzeniem odbioru, ewentualnie również mailowo na konta oficjalne) informacji o planowanym przedsięwzięciu z zaproszeniem do wyrażenia opinii, z zachowaniem 21-dniowego terminu przekazania uwag.

## **ANALIZA DANYCH ZASTANYCH**

(na przykładzie Wrocławia i wybranych miast powyżej 500 tys. mieszkańców)

### **Wrocław**

→ rekomendacje z konferencji „Demokracja miejska – jaka?” (17 listopada 2017 roku)

W swym wystąpieniu prof. Król postulował, aby w kwestii zarządzania (miastem, powiatem, państwem itd.) odwrócić hierarchię władztwa: władztwo powinno iść od dołu do góry. Stwierdził również, że w jego opinii rady osiedli są „zasadniczą, jeżeli nie jedyną, nadzieją na odrodzenie demokracji”.

→ rekomendacje uczestników konsultacji (maj – czerwiec 2018 roku)

Podczas prowadzonych konsultacji uczestnicy zgłaszali rzadkie korzystanie przez urząd z możliwości konsultowania z samorządami osiedlowymi spraw lokalnych. Wyraźnie widać to np. przy okazji spraw związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Obecnie samorządy osiedlowe zgłaszają uwagi do miejscowego

planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP), kiedy zostanie on już zasadniczo stworzony. Praktyka pokazuje, że jest to jednak za późno – także dlatego, że rada osiedla w sensie ustawowym nie jest stroną w tym postępowaniu i nie otrzymuje nawet odpowiedzi na zgłoszone uwagi.

Aby to zmienić, uczestnicy zaproponowali zorganizowanie pre-konsultacji przed przystąpieniem do MPZP – jako nieformalnej ścieżki uczestnictwa samorządu osiedlowego w procedurze. Formalnie mechanizm taki miałby charakter pozaprawny i przybrałby formę tzw. dobrych praktyk.

Niektórzy uczestnicy argumentowali wręcz, że potrzebny jest instrument do dyspozycji rad osiedli, który w szczególnych przypadkach zapewni możliwość niezwłocznego wszczynania procedury przystąpienia do opracowania MPZP, wprowadzania częściowej zmiany MPZP lub wstrzymania wydawania pozwolenia na budowę do momentu uchwalenia nowego planu. Do tych szczególnych przypadków należy zaliczyć ochronę interesów mieszkańców osiedla w obszarze infrastruktury, bezpieczeństwa oraz komfortu zamieszkiwania. Opinie płynące z samorządów osiedlowych i od mieszkańców (za ich pośrednictwem) powinny być bezwzględnie uwzględniane w planowaniu przestrzennym osiedli.

Postulowano także szersze korzystanie przez urzędników z wiedzy i znajomości miejscowych realiów rad osiedli również w innych kwestiach, np. przy projektowaniu rozwiązań drogowych, rozwoju terenów zielonych, zmian w kursowaniu komunikacji zbiorowej, remontów miejskiej infrastruktury (zwłaszcza podwórek).

Kolejnym postulatem była możliwość czynnego udziału w pracach komisji Rady Miejskiej, czyli zapraszanie radnych osiedlowych na te posiedzenia, które są istotne dla danego osiedla. Wskazywano również, że aby rady mogły samodzielnie decydować, potrzebne jest podniesienie wiedzy przez szkolenia z zakresu zarządzania miastem.

→ *rekomendacje uczestników konsultacji w sprawie nadania statutów osiedli uchwałą Rady Miejskiej (19 września – 17 listopada 2016 roku)*

Należy wzmocnić również rolę opiniotwórczą osiedli. W związku z tym proponujemy wprowadzenie obowiązku uzyskania przez miasto opinii rady osiedla w procesie

uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz opinii do projektów Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego.

Należy włączyć rady osiedli do planowania miasta, czyli do spotkań, na których zapadają najważniejsze decyzje. W jaki sposób to zrealizować – pozostaje do dyskusji, ale ich głos powinien być dużo bardziej znaczący niż obecnie.

→ *wyniki badań ankietowych wśród osiedlowych radnych (czerwiec – lipiec 2018)*

Według badań społecznych radni widzą rolę rady osiedla przede wszystkim jako realizatora własnych inicjatyw (69% „zdecydowanie tak”; 24,7% „tak”) oraz jako instytucji pomocniczej względem urzędu miasta (57,3% „zdecydowanie tak”; 31,5% „tak”). Wśród spraw, którymi powinny zajmować się samorządy osiedlowe, wymieniano: wspieranie inicjatyw społecznych na terenie osiedla (83,5%), decydowanie o zagospodarowaniu terenów osiedla (77,3%), decydowanie o lokalnych inwestycjach (73,6%) oraz opiniowanie decyzji dotyczących osiedla (70,4%).

## **Poznań**

Obligatoryjność konsultacji w Poznaniu jednoznacznie określa statut miasta w § 40:

„1) W sprawach dotyczących danego osiedla w zakresie uregulowanym w statucie osiedla zasięgnięcie opinii osiedla jest dla organów Miasta i jednostek organizacyjnych Miasta obligatoryjne;

2) Organy Miasta i jednostki organizacyjne Miasta zobowiązane są do informowania osiedla o sposobie wykorzystania lub niewzięciu pod uwagę opinii osiedla, wraz z podaniem uzasadnienia;

3) W przypadku niewywiązywania się przez Prezydenta oraz jednostki organizacyjne Miasta z obowiązku, o którym mowa w ust. 1 i 2, osiedla mogą wystąpić do Rady ze skargą na Prezydenta oraz na te jednostki”.

Co ciekawe, w Poznaniu wprowadzono lokalne prawo nadające jednostkom pomocniczym w relacjach z miastem niektóre uprawnienia strony znane z Kodeksu postępowania administracyjnego (np. prawo skargi w wybranych przypadkach).

Na podstawie uchwały Rady Miasta w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie miasta Poznania<sup>27</sup>, jednostki pomocnicze są również precyzyjnie wskazane jako strona w postępowaniach konsultacyjnych. Prezydent może przeprowadzić konsultacje (ale nie musi) na wniosek jednostki pomocniczej poparty przez co najmniej 50 mieszkańców. Ponadto w sprawach dotyczących organizacji i zakresu działania osiedli Prezydent przeprowadza konsultacje obligatoryjnie. Następane zapisy określają, że zarządzenie Prezydenta w sprawie przeprowadzania konsultacji powinno być ogłoszone nie później niż 14 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia konsultacji, a czas ich trwania nie powinien być krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 1 rok. Określa się również katalog form konsultacji, wskazując literalnie jako jedną z nich: zebrania z mieszkańcami i organami osiedli.

## **Łódź**

W Łodzi obligatoryjność określa konkretny katalog spraw – opiniowanie projektów uchwał i innych rozstrzygnięć organów miasta, w części dotyczącej osiedla, w sprawach:

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta oraz projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- zbywania nieruchomości gruntowych oraz lokali użytkowych będących własnością miasta;
- lokalizacji inwestycji miejskich wraz z oceną ich oddziaływania na środowisko na terenach będących własnością miasta;
- planu rzeczowego i finansowego budowy i remontów obiektów komunalnych, w tym: dróg i ulic oraz ich oświetlenia, wodociągów, kanalizacji, sieci zaopatrujących w energię elektryczną i ciepłą budynki mieszkalne, urządzeń sportowych; planu rzeczowego i finansowego zakładania i utrzymania zieleni miejskiej oraz terenów rekreacyjnych;
- przeznaczania wolnych lokali użytkowych będących własnością miasta;
- zmiany przeznaczenia miejskich obiektów oświatowych, służby zdrowia, kultury, pomocy społecznej, sportu i rekreacji;

---

<sup>27</sup> Uchwała nr XLVIII/844/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 16 maja 2017 roku w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie miasta Poznania, <http://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-nr-xlviii-844-vii-2017-z-dnia-2017-05-16,68345/>.

- lokalizacji punktów handlowych, gastronomicznych, usługowych i targowisk oraz punktów sprzedaży i konsumpcji alkoholu oraz cofania wydanych w tym zakresie zezwoleń, przebiegu tras linii komunikacyjnych lokalnego transportu zbiorowego oraz rozmieszczenia przystanków.

Podobnych zapisów brakuje na poziomie statutu miasta w Gdańsku oraz w Krakowie.

## **PODSUMOWANIE**

Aby na poziomie aktu prawa miejscowego stworzyć warunki do obligatoryjności konsultacji z jednostką pomocniczą w zakresie spraw dotyczących podległego jej terenu, należy zmienić statut miasta i/lub zarządzenie Prezydenta oraz/lub określić katalog spraw objętych obligatoryjnym konsultowaniem z jednostkami pomocniczymi.

Osobnym wyzwaniem jest jednak zdolność organizacyjna do przeprowadzenia procesu konsultacji. Pamiętajmy, że powinny być one realizowane według określonych standardów. To zaś wiąże się z odpowiednio przekazywaną informacją, dobraniem właściwych narzędzi, przejrzystym i inkluzywnym ich charakterem. Pojawia się wątpliwość, czy liczba tematów pozwoli każdorazowo prowadzić takie konsultacje. Niemniej jednak, wydaje się, że trudność taka nie powinna być przeszkodą dla realizacji współpracy między urzędem a samorządami osiedlowymi. Cały proces należy oprzeć o dobre praktyki – budować kulturę, model konsultowania poszczególnych zagadnień.

W ramach wypracowanej procedury wewnętrznej warto rozważyć realizację kolejnego powtarzającego się na spotkaniach konsultacyjnych postulatu: przyznania samorządom osiedli uprawnień na kształt tych przysługujących stronie na wzór Kodeksu postępowania administracyjnego – w formule „robotycznej” (na użytek wewnętrzny). W szczególności chodzi tu o wskazanie wiążących terminów, w jakich osiedle powinno uzyskiwać odpowiedź na swoje pisma. Należałoby jednak przewidzieć również konsekwencje grożące za ich niedotrzymywanie (rygor realnej kary skłoniłby niektóre jednostki miejskie do skrupulatnego przestrzegania nowych zasad).

---

### **3.2.2. Uczestnictwo przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w sesjach rady gminy z prawem zabierania głosu i delegowanie członka rady osiedla do pracy (z głosem doradczym) w odpowiedniej komisji Rady Miasta**

---

#### **STAN OBECNY**

Analiza zapisów Ustawy o samorządzie gminnym (art. 37a) pozwala domniemywać, iż ustawodawca – dostrzegając potencjalnie istotną rolę społeczną i ustrojową jednostek pomocniczych – przewidział możliwość uczestnictwa przewodniczącego organu wykonawczego jednostki w sesjach rady gminy. Mając na uwadze zróżnicowaną specyfikę stosunków społecznych w poszczególnych gminach, ustalenie szczegółowych warunków realizacji tego uprawnienia zostało pozostawione radom gmin (z zastrzeżeniem umieszczenia odpowiednich zapisów w statucie gminy – uchwale rangi szczególnej). Nie istnieją zatem ustawowe przeciwwskazania do wprowadzenia rozwiązań umożliwiających przewodniczącemu zarządu osiedla uczestniczenie w obradach, a nawet zabierania głosu na sesji Rady Miejskiej. W zasadzie jedynym ograniczeniem jest zakaz udziału w głosowaniach.

Tworząc statut Wrocławia, radni miejscy zaniechali jednak nadania wyżej opisanych uprawnień, ograniczając się jedynie do wprowadzenia dwóch zapisów, stanowiących właściwie przeniesienie na poziom uchwały ustawowych obowiązków spoczywających na przewodniczącym Rady Miejskiej:

- do zadań przewodniczącego należy organizacja współpracy Rady i jej organów z Prezydentem oraz organami jednostek pomocniczych (§ 16 ust. 1 pkt 5);
- przewodniczący zarządów osiedli powinni być powiadomieni o zwołaniu sesji co najmniej na 7 dni przed jej terminem. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał (§ 24 ust. 1).

Statut miasta w żaden inny sposób nie reguluje praw przedstawicieli osiedli w zakresie uczestnictwa w sesjach rady i posiedzeniach komisji.



## ANALIZA DANYCH ZASTANYCH

(na przykładzie Wrocławia i wybranych miast powyżej 500 tys. mieszkańców)

### Wrocław

→ rekomendacje uczestników konsultacji (maj – czerwiec 2018 roku)

Wśród postulatów zgłaszanych przez uczestników spotkań konsultacyjnych pojawiała się możliwość czynnego udziału w pracach komisji Rady Miejskiej poprzez zapraszanie (formalne przesłanie zawiadomienia przez przewodniczącego komisji – analogicznie do zawiadomień o sesjach Rady Miejskiej) przedstawiciela samorządu osiedlowego na posiedzenia, na których omawiane będą sprawy danego osiedla. Przedstawiciel rady osiedla powinien mieć również prawo wyrażenia stanowiska (zabrania głosu) na sesji Rady Miasta.

→ rekomendacje uczestników konsultacji w sprawie nadania statutów osiedli uchwałą Rady Miejskiej (19 września – 17 listopada 2016 roku)

Należy zapewnić uczestnictwo przedstawicieli rad osiedli w obradach komisji Rady Miejskiej oraz sesjach Rady Miejskiej przy rozpatrywaniu zagadnień dotyczących osiedla. W związku z tym proponujemy nałożenie na przewodniczących komisji oraz przewodniczącego Rady Miejskiej obowiązku zapraszania przedstawicieli rady osiedla na obrady – z prawem wyrażenia stanowiska w sprawach dotyczących danego osiedla lub wnioskowanych przez radę osiedla.

### Łódź

Statut miasta Łodzi gwarantuje przewodniczącemu organu uchwałodawczego i przewodniczącemu organu wykonawczego osiedla prawo zabierania głosu w sprawach dotyczących danej jednostki na posiedzeniach Rady Miejskiej i jej komisji. O sesji Rady Miejskiej powiadamia się pisemnie lub w inny skuteczny sposób radnych, Prezydenta, Wiceprezydentów i przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych co najmniej na 5 dni przed jej terminem, wskazując miejsce, dzień i godzinę rozpoczęcia obrad oraz załączając porządek

obrad. Z kolei o posiedzeniu komisji powiadamia się przewodniczących organów uchwałodawczych i wykonawczych tych jednostek pomocniczych, których bezpośrednio dotyczą sprawy przewidziane w porządku posiedzenia.

### **Poznań**

W Poznaniu w oparciu o statut miasta w sesji może uczestniczyć przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej lub inna osoba przez niego upoważniona, z prawem zabierania głosu na sesji w sprawach dotyczących osiedla. W posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć przewodniczący rad i zarządów osiedli lub upoważnieni przedstawiciele osiedli z prawem zabierania głosu w sprawach związanych z zakresem działania osiedli. Osoby wyżej wymienione są zawiadamiane o posiedzeniu komisji, jeżeli w porządku obrad znajduje się sprawa dotycząca osiedla.

### **Kraków**

W statucie miasta Krakowa znajduje się zapis: „Przewodniczący Zarządów Dzielnic mają prawo uczestniczyć, bez prawa głosowania, w sesjach Rady i posiedzeniach komisji z wyłączeniem Komisji Głównej, Komisji Rewizyjnej i Komisji Dyscyplinarnej”.

### **Gdańsk**

Przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej w Gdańsku ma prawo udziału w pracach rady gminy bez prawa udziału w głosowaniach. Przewodniczący zarządów poszczególnych dzielnic biorą udział w sesjach Rady Miasta Gdańska i mogą zabierać głos, jest to jednak sytuacja bardzo sporadyczna. W przypadku komisji rady miejskiej przedstawicielom dzielnic jest udzielany głos i mogą oni przedstawiać swoje stanowiska w omawianych tematach.

## **PODSUMOWANIE**

Konsultacje pokazały dość jasno, że realizacja przewidzianej przez ustawodawcę możliwości uczestnictwa przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w sesjach rady gminy wraz z prawem zabierania głosu stanowiła dla uczestników dość oczywistą i konieczną do wprowadzenia zmianę.

Koresponduje to również z rosnącym oczekiwaniem uczestnictwa przedstawicieli mieszkańców w procesie zarządzania miastem oraz wzmacniającą się pozycją samorządów osiedlowych w życiu społecznym. Analiza porównawcza stanu prawnego pozostałych wielkich miast w Polsce wskazuje istotne zapóźnienie Wrocławia pod kątem omawianej kwestii.

Jednoznaczną rekomendacją wynikająca z konsultacji jest zatem przyznanie przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej (lub radnemu przez niego wskazanemu) prawa uczestnictwa w sesjach rady gminy (oraz jej komisji) wraz z prawem zabierania głosu.

---

### **3.2.3. Inicjatywa uchwałodawcza**

---

## **STAN OBECNY**

Na tę chwilę rady osiedla nie mają prawa inicjatywy uchwałodawczej w Radzie Miejskiej. Radni – jako pojedyncze osoby fizyczne – mogą złożyć wniosek o podjęcie uchwały wyłącznie na zasadach przewidzianych dla wszystkich mieszkańców (z załączeniem listy 300 osób popierających wnioski). Należy jednak raz jeszcze podkreślić, że nie jest to uprawnienie samorządu osiedlowego.

## **ANALIZA DANYCH ZASTANYCH**

(na przykładzie Wrocławia i wybranych miast powyżej 500 tys. mieszkańców)

## Wrocław

→ *rekomendacje uczestników konsultacji (maj – czerwiec 2018 roku)*

Uczestnicy konsultacji postulowali wprowadzenie prawa inicjatywy uchwałodawczej w Radzie Miejskiej dla każdej z rad osiedli – wraz z mechanizmem zapobiegającym ewentualnemu paraliżowi Biura Rady Miejskiej w wyniku lawinowego napływu wniosków. Radni apelują o wypracowanie innego rozwiązania niż proponowane uprawnienie do złożenia projektu uchwały przez trzy rady występujące łącznie.

→ *rekomendacje Wrocławskiego Forum Osiedlowego*

Wrocławskie Forum Osiedlowe zaproponowało stworzenie kolegialnego ciała przedstawicielskiego (kilkunastoosobowy Konwent Osiedlowy), który mógłby pełnić rolę organu drugiej instancji (czy może raczej zatwierdzającego) dla wybranych kategorii spraw<sup>28</sup>. Jedną z nich byłaby właśnie osiedlowa inicjatywa uchwałodawcza. Konwent stałby na (dodatkowej) straży jakości projektów: zarówno pod kątem merytorycznym (aby pod obrady Rady Miejskiej nie trafiały projekty dotyczące zagadnień błahych, nieodpowiadających 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 ich Radzie Miejskiej. 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 nie tylko zabezpieczałby Radę Miejską przed lawinowym napływem wniosków, lecz także gwarantowałby ich wartość merytoryczną i ważny aspekt społeczny.

→ *rekomendacje uczestników konsultacji w sprawie nadania statutów osiedli uchwałą Rady Miejskiej (19 września – 17 listopada 2016 roku)*

Wprowadzenie prawa inicjatywy uchwałodawczej w Radzie Miejskiej dla rad osiedli – przy ograniczeniu do spraw dotyczących osiedla oraz z możliwością złożenia wspólnego projektu uchwały przez sąsiadujące ze sobą osiedla (np. jeśli trzy rady

---

<sup>28</sup> M. Kwiatkowski, *Z marginesu ku współpracy...*, s. 24-25.

chcą wyremontować jedną ulicę, każda rada podejmuje odrębną uchwałę w tej sprawie, ale razem występują z inicjatywą do Rady Miejskiej). Jedyne błędy formalne powinny skutkować odmową skierowania projektu uchwały do określonej komisji Rady Miejskiej lub odmową procedowania na sesji plenarnej Rady Miasta. Konieczne jest przyznanie przedstawicielom rady osiedli prawa do zabierania głosu na sesji Rady Miasta w sprawie danej inicjatywy uchwałodawczej.

→ *wyniki badań ankietowych wśród osiedlowych radnych (czerwiec – lipiec 2018)*

W badaniach nie padło wprost pytanie o inicjatywę uchwałodawczą. W pytaniach otwartych taka potrzeba nie została zgłoszona wprost.

### **Poznań**

W Poznaniu inicjatywę uchwałodawczą ma rada osiedla – w sprawach dotyczących jej obszaru działania określonych w statucie osiedla, które nie zostały ustawowo zastrzeżone do wyłącznej kompetencji Rady lub Prezydenta.

### **Kraków**

W Krakowie inicjatywa uchwałodawcza przysługuje radzie dzielnicy w zakresie spraw bezpośrednio dotyczących danej dzielnicy, zgodnie z procedurą określoną w statucie dzielnicy.

### **Gdańsk**

W Gdańsku jednostki pomocnicze nie posiadają prawa inicjatywy uchwałodawczej.

### **Łódź**

Jednym z zadań osiedla jest występowanie do przewodniczącego Rady Miejskiej w Łodzi, komisji Rady, radnych oraz Prezydenta z wnioskami o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej w sprawach dotyczących osiedla.

## PODSUMOWANIE

Samorządy osiedlowe oczekują możliwości składania projektów uchwał w ramach inicjatywy uchwałodawczej. Dzisiejsze formy – inicjatywa mieszkańców, pośrednictwo radnych miejskich czy petycja – nie wydają się wystarczającym narzędziem. Na jednym ze spotkań podnoszono również argument, że w sytuacji, gdy inicjatywa taka przysługuje grupie 300 mieszkańców, nieprzyznawanie jej radzie osiedla, która reprezentuje społeczność o wiele liczniejszą, przeczy nie tylko logice, ale również samej idei demokracji obywatelskiej. Uczestnicy konsultacji dostrzegali ryzyko sparaliżowania prac Biura Rady Miejskiej w sytuacji jednoczesnego napływu wielu projektów oraz zgadzali się, że konieczne jest stworzenie mechanizmów chroniących przed taką sytuacją. W tym kontekście wartą rozważenia jest propozycja sformułowana w opracowaniu Wrocławskiego Forum Osiedlowego.

---

### **3.2.4. Obligatoryjność pisemnego uzasadnienia nieuwzględnienia stanowiska organów jednostki i przekazania tej opinii Radzie Miasta**

---

## STAN OBECNY

Statuty osiedli wprowadzają obowiązek wyjaśnienia przyczyny nieuwzględnienia wniosku lub opinii na wniosek organu osiedla (nie precyzując, czy ma to być rada, czy zarząd). W rzeczywistości jednak realizacja tego uprawnienia jest problematyczna sama w sobie: trudno bowiem wnioskować o uzasadnienie, gdy najczęściej osiedla w ogóle nie otrzymują informacji o nieuwzględnieniu ich pierwotnego wniosku czy opinii.

Jednocześnie nie ma przeciwwskazań do przyznania samorządom osiedli takiego prawa, czy też na odwrót: nałożenia takiego obowiązku na jednostki organizacyjne miasta bez odrębnego wezwania.

## ANALIZA DANYCH ZASTANYCH

(na przykładzie Wrocławia i wybranych miast powyżej 500 tys. mieszkańców)

## **Wrocław**

→ rekomendacje uczestników konsultacji (maj – czerwiec 2018 roku)

Rekomendacją uczestników było nałożenie takiego obowiązku na jednostki miejskie – przynajmniej w zakresie gospodarki i planowania przestrzennego.

→ wyniki badań ankietowych wśród osiedlowych radnych (czerwiec – lipiec 2018)

W kontekście tego pytania warto przywołać listę podmiotów, które badani wskazali jako te, z którymi źle się współpracuje. Na czele listy są: Departament Edukacji (34,2%), Wydział Transportu (20,5%), Biuro Rozwoju Wrocławia (13,7%) oraz Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta (12,3%) – jednostki miejskie odpowiedzialne za planowanie i realizację inwestycji.

## **Łódź**

W statucie miasta Łodzi § 48 wprowadza dla organów miasta i jednostek organizacyjnych Urzędu Miasta obligatoryjność udzielania pomocy i wsparcia organom jednostek pomocniczych, w szczególności poprzez rozpatrywanie wniosków i postulatów zgłaszanych przez organy jednostek pomocniczych. Dodatkowo w statucie osiedli funkcjonuje zapis: „W przypadku, gdy właściwy organ miasta nie uwzględnił zgłoszonych opinii, wniosków i postulatów, winien przedstawić uzasadnienie takiej decyzji w terminie 14 dni od daty wpływu opinii, wniosku lub postulatu, a Osiedlu przysługuje możliwość odwołania się do Rady Miejskiej w Łodzi”.

## **Poznań**

Statut miasta Poznania (§ 40 ust. 2) wskazuje: „organy Miasta i jednostki organizacyjne Miasta zobowiązane są do informowania osiedla o sposobie wykorzystania lub niewzięciu pod uwagę opinii osiedla, wraz z podaniem uzasadnienia”. Dodatkowo sposób realizacji tego obowiązku i katalog spraw, których on dotyczy, zawiera zarządzenie nr 26/2011/K Prezydenta miasta Poznania z dnia 9 czerwca 2011 roku w sprawie współdziałania wydziałów Urzędu Miasta Poznania i kierowników jednostek organizacyjnych miasta z jednostkami

pomocniczymi miasta – osiedlami. W wymiarze praktycznym realizacja tego obowiązku opisana została w § 6 (uprawnienia analogiczne do przysługujących stronie postępowania administracyjnego): obowiązek udzielania odpowiedzi na pisma osiedli w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty wpłynięcia pisma (a w przypadku, gdyby termin ten okazał się niewystarczający – obowiązek poinformowania o przyczynach zwłoki oraz nowym terminie udzielenia ostatecznej odpowiedzi).

### **Kraków**

W Krakowie statut miasta (§ 76 ust. 4) stanowi, że Prezydent ustosunkowuje się do pisemnych wniosków dzielnic skierowanych do niego w terminie nie dłuższym niż 30 dni.

### **Gdańsk**

Nie istnieje mechanizm obligatoryjnego udzielenia informacji, panuje jednak dobra praktyka w tym zakresie.

## **PODSUMOWANIE**

W granicach obyczaju – kierowanego dobrym interesem mieszkańców oraz wzmocnieniem demokracji lokalnej – właściwe jest przyjęcie, że nieuwzględnienie stanowiska samorządu osiedla (wyrażonego przez zapytania, wnioski czy opinie, mieszczące się w zakresie jego zadań statutowych) powinno podlegać obligatoryjnemu uzasadnieniu pisemnemu w określonym terminie.

---

### **3.2.5. Opiniowanie projektów składanych w otwartym konkursie ofert przez NGO działające na terenie osiedla**

---



## STAN OBECNY

Art. 15 Ustawy o pożytku publicznym wskazuje dopuszczalnych członków komisji konkursowych: są to przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych. Dodatkowo komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. Poza zapisami tej ustawy samorząd Wrocławia nie wprowadza dodatkowego prawa uczestnictwa dla przedstawicieli rad osiedli w wyżej wymienionym zakresie.

## ANALIZA DANYCH ZASTANYCH

(na przykładzie Wrocławia i wybranych miast powyżej 500 tys. mieszkańców)\_\_\_\_\_

### Wrocław

→ *rekomendacje uczestników konsultacji (maj – czerwiec 2018 roku)*

Uczestnicy spotkań konsultacyjnych wymieniali współdecydowanie o wyborze projektów w programach mikrograntów.

→ *wyniki badań ankietowych wśród osiedlowych radnych (czerwiec – lipiec 2018)*

W badaniu nie odnoszono się bezpośrednio do tej kwestii, ale warto zauważyć, że radni bardzo często podkreślali, że samorzady osiedlowe powinny zajmować się konsultowaniem projektów składanych przez mieszkańców do Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego.

### Łódź

W Łodzi rada osiedla opiniuje projekty składane w otwartym konkursie ofert przez organizacje działające na jej terenie.

## Gdańsk

Radni nie są zapraszani do komisji.

## PODSUMOWANIE

Konsultacje nie przyniosły rozstrzygnięcia tej kwestii. Temat nie budził większego zainteresowania w trakcie dyskusji. Pojawiły się nawet głosy, by nie zajmować się tym tematem w kontekście samorządu osiedlowego.

---

### 3.2.6. Rada Przewodniczących przy Prezydencie

---

## STAN OBECNY

W statucie Wrocławia (§ 58 pkt. 3) znajduje się zapis: „Dla usprawnienia współpracy między organami miasta i jednostkami pomocniczymi tworzy się Radę ds. Osiedli. Skład Rady ds. Osiedli, zakres działania oraz kompetencje określa odrębna uchwała Rady Miejskiej”. W chwili obecnej władze miejskie nie realizują jednak tego zapisu statutu miasta.

## ANALIZA DANYCH ZASTANYCH

(na przykładzie Wrocławia i wybranych miast powyżej 500 tys. mieszkańców)

### Wrocław

→ rekomendacje uczestników konsultacji (maj – czerwiec 2018 roku)

Uczestnicy konsultacji wskazali, iż Rada Przewodniczących przy Prezydencie mogłaby działać jako forum osiedli (patrz. 3.3.1) i pełnić funkcję oceniającą wobec jednostek miejskich, co np. skutkowałoby brakiem nagrody dla dyrektora danej jednostki przy ocenie negatywnej. Rada mogłaby też pełnić istotną rolę w zakresie

inicjatywy uchwałodawczej osiedli poprzez zbieranie i dopracowywanie pomysłów uchwał. Taka agregacja doprowadziłaby do wstępnej selekcji projektów uchwał zarówno pod względem ich liczby, jak i jakości.

→ rekomendacje Wrocławskiego Forum Osiedlowego

Rekomendacje Wrocławskiego Forum Osiedlowego dotyczące kolegiального ciała reprezentującego środowisko osiedlowe zostały szerzej omówione w sekcji 3.3. *Obsługa rad osiedli i sieciowanie*. Ponadto WFO postuluje powołanie Pełnomocnika Prezydenta Wrocławia ds. Osiedli. Stowarzyszenie wskazuje, że koncepcja ta jest efektem pozytywnych efektów bezpośrednich kontaktów Prezydenta Miasta z samorządami osiedli, które odbywały się pod koniec wiosny i niemal przez całe lato 2017 roku. Regularne spotkania ze wszystkimi 48 osiedlami nie są jednak możliwe ze względu na obiektywne możliwości czasowe Prezydenta. Proponowanym rozwiązaniem jest zatem powołanie odpowiadającego za taki kontakt urzędnika (stanowisko samodzielne, podległe bezpośrednio Prezydentowi). WFO wskazuje zalety takiego rozwiązania: stanowisko z jednej strony służyłoby osiedlom jako „dostęp do ucha Prezydenta”, z drugiej zaś strony pozwalałaby Prezydentowi na lepszą orientację w osiedlowych tematach<sup>29</sup>. Stowarzyszenie sugeruje, aby kandydat na stanowisko musiał uzyskać uprzednio pozytywną rekomendację środowiska osiedlowego.

## **Łódź**

Urząd prowadzi cykliczne spotkania z radami w sprawie realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych oraz w bieżących sprawach dotyczących osiedli. Spotkania te nie mają charakteru kongresów czy seminarium, ale są okazją do wymiany doświadczeń.

---

<sup>29</sup> M. Kwiatkowski, *Z marginesu ku współpracy...*, s. 13-14.

## Kraków

W Krakowie istnieje Zespół Konsultacyjny do spraw Dzielnic, zwany Konwentem Przewodniczących Rad i Zarządów Dzielnic, powołany przez Prezydenta miasta Krakowa zarządzeniem nr 358/2017 z dnia 13 lutego 2017 roku<sup>30</sup>.

Przedmiotem działania Konwentu Przewodniczących Rad i Zarządów Dzielnic jest:

- 1) przedstawienie propozycji w sprawach związanych z działalnością organów dzielnic;
- 2) opiniowanie na wniosek Prezydenta, Rady Miasta oraz rad dzielnic spraw dotyczących działalności organów dzielnic oraz innych problemów lokalnych.

Posiedzenia Konwentu Przewodniczących Rad i Zarządów Dzielnic mają charakter tematyczny i są zwoływane w zależności od potrzeb i zgłaszanych wniosków. Ciało to ma wyłącznie charakter opiniodawczy i doradczy, a jego opinie i wnioski nie naruszają zadań i kompetencji poszczególnych dzielnic i ich organów. Konwent podejmuje opinie i wnioski w formie uchwał, zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu. Tryb pracy Konwentu reguluje zarządzenie nr 1959/2017 Prezydenta miasta Krakowa z dnia 9 sierpnia 2017 roku<sup>31</sup>.

W skład Konwentu Przewodniczących Rad i Zarządów Dzielnic wchodzi:

- 1) wskazywany przez przewodniczącego Rady Miasta Krakowa przewodniczący Konwentu Przewodniczących Rad i Zarządów Dzielnic (obecnie funkcję tę pełni Wiceprzewodniczący Rady Miasta Krakowa);
- 2) przewodniczący rad i zarządów dzielnic lub wskazani przez nich zastępcy (jako członkowie Konwentu)<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Zarządzenie nr 358/2017 Prezydenta miasta Krakowa z dnia 13 lutego 2017 roku w sprawie powołania Zespołu Konsultacyjnego do spraw Dzielnic, [https://www.bip.krakow.pl/zarzadzenie/2017/358/w\\_sprawie\\_powolania\\_Zespołu\\_Konsultacyjnego\\_do\\_spra\\_w\\_Dzielnic.html](https://www.bip.krakow.pl/zarzadzenie/2017/358/w_sprawie_powolania_Zespołu_Konsultacyjnego_do_spra_w_Dzielnic.html).

<sup>31</sup> Zarządzenie nr 1959/2017 Prezydenta miasta Krakowa z dnia 9 sierpnia 2017 roku w sprawie określenia trybu postępowania z uchwałami Zespołu Konsultacyjnego do spraw Dzielnic powołanego zarządzeniem nr 358/2017 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 13 lutego 2017 roku, [https://www.bip.krakow.pl/zarzadzenie/2017/1959/w\\_sprawie\\_okreslenia\\_trybu\\_postepowania\\_z\\_uchwalam\\_i\\_Zespołu\\_Konsultacyjnego\\_do\\_spraw\\_Dzielnic\\_powolanego\\_zarzadzeniem\\_nr\\_358/2017\\_Prezydenta\\_Miasta\\_Krakowa\\_z\\_.html](https://www.bip.krakow.pl/zarzadzenie/2017/1959/w_sprawie_okreslenia_trybu_postepowania_z_uchwalam_i_Zespołu_Konsultacyjnego_do_spraw_Dzielnic_powolanego_zarzadzeniem_nr_358/2017_Prezydenta_Miasta_Krakowa_z_.html).

<sup>32</sup> Konwent Przewodniczących Rad i Zarządów Dzielnic w VII kadencji, Biuletyn Informacji Publicznej miasta Krakowa, [https://www.bip.krakow.pl/?bip\\_id=1&mmi=463](https://www.bip.krakow.pl/?bip_id=1&mmi=463).

## **Gdańsk**

W Gdańsku funkcjonuje comiesięczne Kolegium Przewodniczących Zarządów Dzielnic z zastępcą Prezydenta. Agenda tworzona jest na podstawie tematów zgłoszonych przez rady, a na spotkania zapraszani są urzędnicy zajmujący się danym zagadnieniem. Ponadto Wydział Rozwoju Społecznego przygotowuje warsztaty czy panele dyskusyjne, a radni są też zapraszani na warsztaty związane z tematyką miejską, np. w sprawie systemu przeciwpowodziowego.

## **Poznań**

Brak takiego ciała. Funkcjonuje tylko oddolne porozumienie opisane w rozdziale 3.3. *Obsługa rad osiedli i sieciowanie.*

## **PODSUMOWANIE**

Tego typu ciała doradcze – konwent czy doradca prezydenta ds. osiedli – mogłoby sprawniej rozwiązywać lokalne problemy (zarówno te bardziej, jak i mniej formalne). Ważne jest precyzyjne określenie sposobu ich wyboru, zakresu działania oraz procesu podejmowania decyzji. Otwartą pozostaje kwestia formuły prawnej, w ramach której mogłyby one funkcjonować.

---

### **3.2.7. Opiniowanie projektu budżetu miasta**

---

## **STAN OBECNY**

Obecnie w statucie miasta nie istnieje procedura włączająca rady osiedla do opiniowania całości budżetu gminy Wrocław. Teoretycznie zagwarantowany jest współdziałanie w tworzeniu planu budżetu w części związanej z działalnością osiedli, ale ogranicza się on do

decydowania o budżecie operacyjnym osiedla oraz – tylko w pewnym zakresie – Kart Zadań Inwestycyjnych (KZI) oraz Programu Inwestycji Rad Osiedli (PIRO).

KZI w założeniu miały być procedurą zgłaszania zadań inwestycyjnych przez wrocławskie samorządy osiedlowe. Do wad tej procedury należały m.in.: niewielka kwota, niejasne procedury weryfikacji, brak informacji zwrotnej na temat przyjętych lub odrzuconych zadań. Po wyborach do rad osiedli w 2017 roku pojawiło się nowe narzędzie – PIRO. O ile budżet przeznaczony na zadania do niego zgłoszone był znacznie większy, o tyle reszta minusów KZI właściwie nie została zniwelowana.

## **ANALIZA DANYCH ZASTANYCH**

(na przykładzie Wrocławia i wybranych miast powyżej 500 tys. mieszkańców)

### **Wrocław**

→ rekomendacje uczestników konsultacji (maj – czerwiec 2018 roku)

Głównym postulatem uczestników konsultacji było włączenie osiedli w planowanie budżetu inwestycyjnego, który miałby być na tych osiedlach realizowany, oraz współdecydowanie o wydatkach budżetowych miasta (tj. mikrogranty, załączniki do uchwały budżetowej).

### **Kraków**

W Krakowie statut miasta określa w § 83 pkt 3: „Komisja właściwa w sprawach budżetu: 1) gromadzi opinie pozostałych komisji, rad dzielnic i radnych na temat przygotowywanego budżetu”. Statuty dzielnicy nie regulują tej kwestii.

### **Gdańsk**

W Gdańsku § 15. pkt 1 statutu dzielnic wskazuje jedynie, że „do właściwości rady należy: 9) podejmowanie uchwał w sprawie określenia priorytetowych zadań dla dzielnicy z wnioskiem o ujęcie w projekcie budżetu miasta na następny rok budżetowy”.

## **Poznań**

W Poznaniu jednostki pomocnicze miasta nie opiniują budżetu miasta ani w części dotyczącej osiedli, ani budżetu miasta jako całości.

## **Łódź**

W Łodzi nie ma takiej praktyki, za wyjątkiem zgłaszania przez osiedla zadań inwestycyjnych ze swojego terenu.

## **PODSUMOWANIE**

Samorządy osiedlowe wskazują, że chcą mieć wpływ na budżet miasta w kontekście lokalnych, osiedlowych inwestycji. Jednak warunkiem dobrze działającego programu inwestycyjnego osiedli jest nie tylko zwiększenie kwoty. Potrzebny jest sprawny system dystrybucji informacji o podejmowanych decyzjach, a także o planach miasta na najbliższy rok i kolejne lata. Należy przyjąć też jasne zasady dotyczące wysokości i dystrybucji środków na dane osiedle, a przede wszystkim wzmocnić decyzyjność samorządu osiedlowego w tej kwestii.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że od strony proceduralnej, a nawet technologicznej, miasto Wrocław ma dość dobrze przetestowany system obiegu informacji w zakresie inwestycji lokalnych w postaci informatycznego i informacyjnego procesu WBO. Być może te rozwiązania techniczne można z sukcesem zastosować przy inwestycjach osiedlowych? Samo WBO w przyszłości mogłoby stać się narzędziem typowo osiedlowym albo przynajmniej znacznie bardziej osiedlowym, jeszcze mocniej angażującym i aktywizującym samorząd osiedlowy.

### 3.3. Obsługa rad osiedli i sieciowanie

#### 3.3.1. Forum wymiany doświadczeń i sieciowania dla rad osiedli

##### STAN OBECNY

7 października 2017 roku radni osiedlowi spotkali się w Hali Stulecia na Wrocławskim Kongresie Rad Osiedli. To pierwsze tego typu wydarzenie w Polsce. Kongres to okazja do wzajemnego poznania się radnych, a także rozmów z urzędnikami i przedstawicielami jednostek miejskich, z którymi reprezentanci mieszkańców najczęściej współpracują. Składał się z części wykładowej i warsztatów. 17 listopada 2017 roku w Centrum Historii Zajezdnia odbyło się również spotkanie-debata „Demokracja miejska – jaka?”, poświęcone samorządności lokalnej, ze specjalnym udziałem prof. Marcina Króla. Choć formalnie zostały one zorganizowane poza niniejszym procesem konsultacyjnym, to jednak były dobrą okazją do spotkania, wymiany doświadczeń i dyskusji.

Ponadto w poprzednich kadencjach organizowane były tzw. spotkania kwartalne, podczas których reprezentanci osiedli spotykali się z urzędnikami reprezentującymi kolejne instytucje miejskie (możliwość poznania wzajemnej oferty i oczekiwań oraz nawiązywanie współpracy) lub radnymi miejskimi (dyskusja o kwestiach prawnych i ustrojowych). W celu podniesienia rangi spotkań zwyczajowo organizowano je w sali sesyjnej w ratuszu (rzadziej w dawnej sali sesyjnej w budynku przy placu Nowy Targ). Spotkania te zawsze były okazją do licznych rozmów kulturalowych, integrujących środowisko.

Właśnie z kuluarów spotkań kwartalnych wywodzi się stworzone oddolnie Wrocławskie Forum Osiedlowe, które zrzesza przedstawicieli samorządów niemal połowy osiedli. Stowarzyszenie stanowi forum wymiany myśli i doświadczeń radnych różnych osiedli, jest platformą współpracy ponadosiedlowej oraz *think-tankiem* osiedlowej wiedzy. Celem działania stowarzyszenia jest ponadto wypracowanie rozwiązań, które umożliwią harmonijną współpracę pomiędzy radami, urzędnikami i innymi podmiotami, z którymi na co dzień radni współpracują.



## ANALIZA DANYCH ZASTANYCH

(na przykładzie Wrocławia i wybranych miast powyżej 500 tys. mieszkańców)

### Wrocław

→ rekomendacje uczestników konsultacji (maj – czerwiec 2018 roku)

Wśród uczestników konsultacji pojawiały się ogólne i niesprecyzowane pomysły utworzenie „konfederacji” osiedli, czyli wspólnego przedstawicielskiego organu wybieranego spośród siebie.

Często poruszaną kwestią było też utworzenie sądu koleżeńskiego (ciała rozjemczego), które zajmowałby się m.in. dyscypliną i konfliktami wewnątrz osiedli (zwłaszcza na styku zarząd i rady) oraz zatwierdzaniem ewentualnego weta rady osiedla wobec decyzji zarządu (jeśli rada osiedla dostałaby taką możliwość). Funkcję taką mogłaby pełnić wspomniana „konfederacja”.

→ rekomendacje Wrocławskiego Forum Osiedlowego

Organ tego typu został szeroko opisany w opracowaniu Michała Kwiatkowskiego<sup>33</sup>. Proponuje on, aby utworzyć ciało przedstawicielskie złożone z demokratycznie wybranych kilkunastu przedstawicieli osiedli. Konwent (nazwa robocza) mógłby pełnić rolę organu drugiej instancji w kilku istotnych kwestiach:

- reprezentacja interesów osiedli (jako całości środowiska) na sesjach Rady Miejskiej, wraz z prawem opiniowania projektów uchwał (na prawach komisji Rady Miejskiej) oraz zabierania głosu na sesji;
- udział w procedurze osiedlowej inicjatywy uchwałodawczej (opisany we wcześniejszej części niniejszego raportu);
- prawo weta wobec najbardziej bulwersujących decyzji planistycznych;
- sąd koleżeński – wraz z silnie obwarowaną procedurą uchylenia mandatu radnemu sprzeniewierzającemu się swoim statutowym obowiązkom;
- opiniowanie kandydatur na wybrane stanowiska urzędnicze;
- ocena pracy jednostek miejskich.

---

<sup>33</sup> M. Kwiatkowski, *Z marginesu ku współpracy...*, s. 21-31.

→ *wyniki badań ankietowych wśród osiedlowych radnych (czerwiec – lipiec 2018)*

W odpowiedzi na pytanie „Z jakimi podmiotami/instytucjami współpracuje samorząd osiedlowy, w którym P. działa?” najczęściej wskazywano inne samorządy osiedlowe (92,2%). Ocena tej współpracy jest dobra (50,8%) i bardzo dobra (31,4%).

## **Poznań**

Porozumienie Osiedli Samorządowych Miasta Poznania zostało powołane w 1994 roku przy okazji dyskusji o reformie ustrojowej miasta. W styczniu 2012 roku przedstawiciele 26 z 42 poznańskich samorządów pomocniczych powołali nowe Porozumienie Osiedli.

Porozumienia ma swój zarząd. Spotkania odbywają się raz na kwartał i związane są z konkretnym tematem lub tematyką, w zależności od liczby zgłoszonych zagadnień, problemów. Obecnie członkami Porozumienia formalnie jest 31 samorządów jednostek pomocniczych. Jest to główne forum wymiany doświadczeń w zakresie działalności osiedli: zacieśniania współpracy i wzajemnej pomocy oraz wspierania wspólnych inicjatyw. Porozumienie współpracowało z Komisją Samorządową Rady Miejskiej oraz urzędnikami.

## **PODSUMOWANIE**

W tym zakresie trudno o jednoznaczne rekomendacje. Z jednej strony sam proces zjednoczeniowy powinien przebiegać całkowicie oddolnie. Z drugiej jednak strony zasadne wydaje się powołanie ponadosiedlowego bytu, który mógłby pełnić nie tylko funkcję silnego pełnomocnika środowiska, lecz także sprawować dla niego rolę „organu drugiej instancji”.

---

### **3.3.2. Obsługa osiedli**

---

## STAN OBECNY

Obecnie Wrocławskie Centrum Rozwoju Społecznego zajmuje się obsługą osiedli w następujących obszarach: obsługi finansowo-księgowej (w tym prowadzenia rachunkowości zgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie oraz prowadzenia ksiąg rachunkowych na podstawie dowodów księgowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym); obsługi prawnej; zawierania i realizacji umów cywilnoprawnych, porozumień oraz składanie innych oświadczeń woli na rzecz osiedli.

Funkcjonują także dwie poświęcone jednostkom pomocniczym strony internetowe (<http://wcrs.wroclaw.pl/osiedla-wroclawia> oraz <https://osiedle.wroc.pl/index.php>), które często dublują informacje i nie tworzą spójnego systemu komunikacji pomiędzy miastem, osiedlami a mieszkańcami.

## ANALIZA DANYCH ZASTANYCH

(na przykładzie Wrocławia i wybranych miast powyżej 500 tys. mieszkańców)

### Wrocław

→ rekomendacje uczestników konsultacji (maj – czerwiec 2018 roku)

W czasie konsultacji z związku z tematem obsługi osiedli pojawiło się wiele postulatów usprawniających i ułatwiających pracę oraz komunikację. Do najistotniejszych należą: jedna, przejrzysta i specjalna strona internetowa dla osiedli, uzupełniona o nowe funkcje (wskazane przez osiedla lub wypracowane wraz z osiedlami); sprawny system komunikacji z urzędem (nie określono narzędzi); cyfryzacja, czyli przeniesienie możliwie jak największej liczby spraw do sfery elektronicznej; powrót do elektronicznego podglądu planu finansowego; umożliwienie dokonywania płatności bezgotówkowych oraz wyrobienie dla osiedli kart płatniczych.

Ważnym postulatem było również wprowadzenie tzw. „agentów osiedlowych”, czyli powołanie w każdym departamencie pracownika odpowiedzialnego za sprawy

osiedlowe, który byłby swego rodzaju łącznikiem dla przedstawicieli osiedli (patrz również: 3.2.6. Rada Przewodniczących przy Prezydencie).

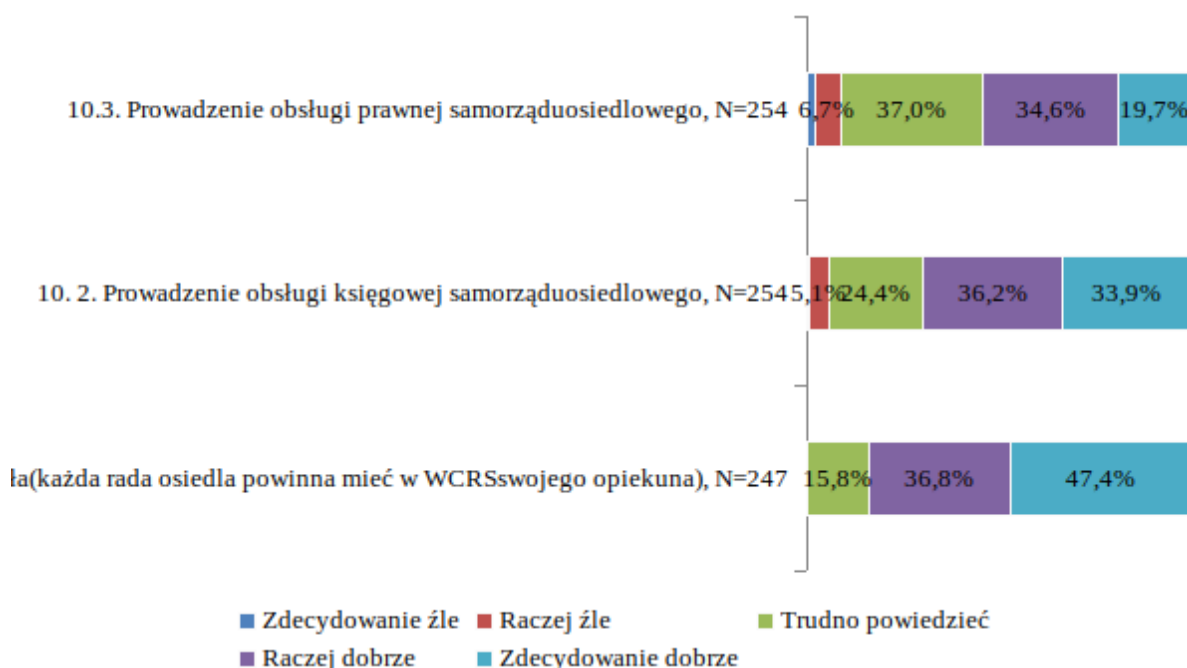
Radni osiedlowi oczekują także wsparcia samorządów osiedlowych na poziomie obsługi własnych „sekretariatów”, przy zachowaniu odpowiednich proporcji i nieupolityczniania sekretariatu, ale z zachowaniem jego prymarnych funkcji.

W wymiarze edukacji zwrócono uwagę na potrzebę szkolenia radnych osiedlowych, zwłaszcza w aspekcie statutu i jego funkcjonowania. Część uczestników konsultacji uznała, iż takie szkolenia powinny być warunkiem *sine qua non* zostania pełnoprawnym radnym osiedlowym.

Wreszcie należy odnotować głosy sugerujące potrzebę utworzenia nowej jednostki obsługującej osiedla w strukturach Urzędu Miejskiego Wrocławia.

→ wyniki badań ankietowych wśród osiedlowych radnych (czerwiec – lipiec 2018)

Poniższy wykres pokazuje odpowiedzi na pytanie o „Jak, P. zdaniem, funkcjonuje współpraca samorządu osiedlowego z Wrocławskim Centrum Rozwoju Społecznego (WCRS) w następujących kwestiach?”. W odpowiedzi na inne pytanie radni wskazywali, że odpowiedzialność za prawną i logistyczną obsługę osiedli powinien ponosić Urząd Miejski (45,2% na „zdecydowanie tak”).



## **Łódź**

W Łodzi od 2017 roku działa Społeczny Pełnomocnik ds. Jednostek Pomocniczych Miasta Łodzi – społecznie, czyli bez żadnego wynagrodzenia. Zaznaczyć jednak trzeba, że funkcję tę pełni prominentny łódzki polityk (były wojewoda, wicemarszałek oraz wiceprezydent tego miasta) – pozycja pełnomocnika jest więc znaczna.

Do zadań pełnomocnika należy między innymi:

- reprezentowanie Prezydenta w sprawach dotyczących współpracy miasta z radami osiedli;
- pełnienie roli doradczej i mediacyjnej w sprawach dotyczących kształtowania relacji pomiędzy miastem a radami osiedli;
- udział w koordynowaniu współpracy miasta Łodzi z przedstawicielami jednostek pomocniczych;
- wspieranie działań zmierzających do aktywizowania społeczności lokalnych.

## **Kraków**

W Krakowie w każdym biurze dzielnicy jest etatowy pracownik administracyjny zatrudniony przez Urząd Miasta, podległy wobec przewodniczącego zarządu. Personel zatrudniony w Urzędzie Miasta do obsługi rad dzielnic to: 18 etatów w 18 biurach dzielnic oraz kilka dodatkowych stanowisk (np. na zastępstwo). W sumie dawałoby to ok. 50 etatów (licząc wszystkie osoby zajmujące się w jakimś stopniu dzielnicami, także np. inspektorów) lub 22 etaty (osoby zajmujące się tylko i wyłącznie dzielnicami).

## **Poznań**

W Poznaniu obsługą jednostek pomocniczych zajmuje się Wydział Wspierania Jednostek Pomocniczych Miasta (WJPM). Wydział realizuje zadania związane z funkcjonowaniem i organizacją jednostek pomocniczych (osiedli), współdziała z organami jednostek pomocniczych i miejskimi jednostkami organizacyjnymi w realizacji zadań statutowych jednostek pomocniczych, realizuje zadania związane z ich tworzeniem, znoszeniem, łączeniem, podziałem i zmianą granic, ich statutami, z wyborami organów, obsługą administracyjno-kancelaryjną (w tym przekazywaniem

korrespondencji) oraz z nadzorem nad ich działalnością. Wydział dzieli się na 5 Oddziałów Obsługi osiedli w 5 rejonach, Oddział Planowania i Realizacji Wydatków, Oddział Koordynacji i Funkcjonowania Jednostek Pomocniczych. Łącznie tworzą one 19 stanowisk, w tym 7 kierowników.

Funkcjonuje także internetowy Miejski Informator Multimedialny<sup>34</sup> zawierający „Osiedlowe ABC” (informator prawny), aktualności z osiedli, dane kontaktowe (z informacją o dyżurach) i protokoły z posiedzeń, tygodniowy terminarz sesji rad. Informator jest aktywnie współredagowany przez przewodniczących rad osiedli. 20 z 42 jednostek pomocniczych prowadzi swoje lokalne czasopisma (finansowane z budżetu miasta).

## Gdańsk

W Urzędzie Miasta Gdańska funkcjonuje:

- Biuro Rady Miasta Gdańska – zajmuje się obsługą rad dzielnic (1 etat) – większością zagadnień związanych z funkcjonowaniem jednostek pomocniczych: uchwałami, protokołami, wnioskami o sfinansowanie projektów, dietami;
- Wydział Rozwoju Społecznego – Pełnomocnik Prezydenta Miasta Gdańska ds. Rad Dzielnic (1 etat) – zadania związane z organizacją Kolegium Przewodniczących Dzielnic, polityka informacja, organizacja spotkań, warsztatów itp.

## PODSUMOWANIE

Radni oczekują pogłębienia wsparcia instytucjonalnego. Niektórzy uczestnicy spotkań postulują, aby to urzędnicy przejęli większość czynności administracyjnych (odciążenie biurowe), jednak głosy te równoważone są opiniami, iż rozwiązanie takie mogłoby zbyt ingerować w niezależność samorządu osiedlowego. Zgodność panuje jednak co do koncepcji, aby jak najwięcej procedur upraszczać, kontynuować ich cyfryzację, zminimalizować konieczność osobistego przyjazdu do siedziby jednostki obsługującej osiedla. Powszechnym postulatem jest ponadto powołanie w strukturach Urzędu Miasta pracowników skierowanych do pracy z osiedlami, którzy czuwaliby nad przebiegiem spraw, koordynowali

---

<sup>34</sup> „Informator z osiedli – biuletyn miejski”, Miejski Informator Multimedialny – oficjalny portal miasta Poznania, <http://www.poznan.pl/mim/osiedla/>.

ich procedowanie oraz potrafili na bieżąco zreferować ich stan na każde żądanie danego samorządu osiedlowego.

Często podnoszonym postulatem było przeprowadzenie szkoleń wśród radnych, które przybliżyłyby im specyfikę pracy w samorządzie osiedlowym. Podkreślenia wymaga fakt, iż takie szkolenia są już obecnie przeprowadzane. Jednocześnie nie cieszą się one większym zainteresowaniem, pomimo organizacji w terminach i godzinach dogodnych dla potencjalnych uczestników. Diagnoza źródeł takiego stanu rzeczy wymagałaby dodatkowej, pogłębionej analizy. Jednocześnie braki w znajomości zagadnień i przepisów prawa regulujących działalność jednostek pomocniczych są dość szeroko rozpowszechnione wśród radnych.

### 3.4. Opiniowanie – gospodarka przestrzenna

→ rekomendacje uczestników konsultacji (maj – czerwiec 2018 roku)

W trakcie spotkań konsultacyjnych uczestnicy podkreślali, że mają świadomość, iż przy obecnych rozwiązaniach ustawowych samorządy osiedlowe nie posiadają prawa do decydowania w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Urząd powinien jednak brać pod uwagę potrzeby i uwagi przez nie zgłaszane. Sygnalizowane było to już we wcześniejszej części niniejszego raportu.

Rolą samorządu osiedla jest bycie jego gospodarzem – pełnienie funkcji informacyjnej wobec mieszkańców, a także rozpoznawanie potrzeb społeczności lokalnej. Rozumieć to należy dwójako: jako pełnienie roli eksperta – doradcy samorządu miejskiego – oraz organizowanie konsultacji społecznych z udziałem mieszkańców osiedla w kwestiach najistotniejszych dla jego rozwoju. Dzięki temu wiedza pozyskiwana będzie bezpośrednio z miejsca, w którym dany mieszkaniec mieszka, a same ustalenia będą bardziej dostępne dla mieszkańców.

Zgodnie z tym podejściem pozycja rad w procesach konsultacyjno-decyzyjnych gminy Wrocław powinna zostać wzmocniona, w szczególności poprzez: szkolenia dla radnych osiedli z zarządzania miastem, administracji, możliwości wpływania na studium i MPZM, a także trening kompetencji miękkich z zakresu prowadzenia konsultacji społecznych.

Dodatkowo zgłoszono potrzebę zmiany przepisów dotyczących osiedli, na których przeważają tereny nienależące do gminy Wrocław (tereny spółdzielcze). Największy problem dotyczy tam dróg dojazdowych, które nie są gminne, ale użytkowane są przez użytkowników miejskich instytucji. Postulowano zrównanie statusu terenów gminnych i spółdzielczych w formie specjalnego rozporządzenia prezydenta.



---

### 3.4.1. Opiniowanie projektów studium uwarunkowań i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

---

#### STAN OBECNY

W statucie miasta Wrocławia (§ 60) znajduje się zapis : „Do właściwości rady osiedla należy: [...] 3) opiniowanie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego osiedla”. Obecnie gmina Wrocław przekazuje radom osiedli pisemnie informacje na temat planowanych inwestycji z prośbą o konsultację. Rady osiedli mają możliwość przesłania swoich uwag na temat tych planowanych inwestycji, ich uwzględnienie nie jest jednak obligatoryjne dla poszczególnych jednostek. Należy zaznaczyć, iż formalnie nie istnieje procedura alternatywnych form konsultacji planów inwestycyjnych,

#### ANALIZA DANYCH ZASTANYCH

(na przykładzie Wrocławia i wybranych miast powyżej 500 tys. mieszkańców)

##### Wrocław

→ rekomendacje uczestników konsultacji (maj – czerwiec 2018 roku)

Najważniejszym postulatem radnych osiedlowych, który wybrzmiał wielokrotnie, jest konsultowanie wszystkich planowanych inwestycji na obszarze osiedla oraz prowadzenie konsultacji dotyczących najistotniejszych inwestycji w formule warsztatowej oraz *in situ*. Jednocześnie wskazywano potrzebę nałożenia na osiedla obowiązku zbierania opinii mieszkańców poprzez obligatoryjne konsultacje, np. w formie ankiety, spotkania, warsztatu aktywizującego itp.

## **Kraków**

W Krakowie rady konsultują MPZP – organizują spotkania z mieszkańcami oraz opiniują. Większość zgłoszonych przez nie uwag jest uwzględniana. Rady nie mają bezpośredniego wpływu na warunki zabudowy, ale wydają opinie wewnętrzne (nie są one wiążące). Czasem rada – mając wiedzę na temat danej inwestycji – zachęca do protestu mieszkańców i lokalne organizacje, które mogą być formalnie stroną w takiej sprawie.

## **Gdańsk**

Biuro Rozwoju Gdańska – które odpowiada za politykę planistyczną miasta – każdy projekt uchwały o przystąpieniu do MPZP czy uchwaleniu MPZP wysyła do konsultacji z radami dzielnic.

## **Łódź**

W Łodzi zgłaszanie wniosków i opinii do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta oraz projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w trakcie ich sporządzania jest jednym z zadań jednostek pomocniczych.

## **Poznań**

W Poznaniu zgodnie ze statutem miasta istnieje obligatoryjność konsultacji z przedstawicielami jednostki w zakresie dotyczącym osiedla, a zatem także MPZP.

## **PODSUMOWANIE**

Rekomendacje w tej kwestii są analogiczne do pozostałych zagadnień związanych z planowaniem przestrzennym. Osiedla chciałyby, aby ich głos był bardziej słyszalny. Dodatkowo zwracają uwagę, że ich obecność na osiedlu może być atutem w procesie docierania z informacją do mieszkańców i pozyskiwania wiedzy od nich,

bez większego angażowania służb Urzędu Miejskiego. Warto także podkreślić kwestię koniecznych szkoleń z tego zakresu dla radnych osiedlowych.

---

### **3.4.2. Wnioskowanie o przystąpienie do sporządzenia lub zmianę MPZP na obszarze osiedla oraz składanie wniosków po rozpoczęciu prac nad planem**

---

#### **STAN OBECNY**

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje sformalizowaną procedurę tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP). O przystąpieniu do sporządzenia MPZP rada gminy rozstrzyga z własnej inicjatywy lub na wniosek prezydenta miasta. Zainicjować może ją każdy, składając odpowiedni wniosek do Prezydenta. Po uchwale Rady Miejskiej o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany MPZP następuje etap zbierania uwag i wniosków. Po udostępnieniu gotowego projektu planu osoby zainteresowane ponownie mogą wносить pisemne uwagi. Może to uczynić każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu.

Statut osiedli we Wrocławiu wskazuje w obszarze kompetencji rady: „wnioskowanie do organów Miasta (...) w zakresie: f) przeznaczenia terenów w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego Miasta, w tym zwłaszcza lokalizacji celów publicznych”.

#### **ANALIZA DANYCH ZASTANYCH**

(na przykładzie Wrocławia i wybranych miast powyżej 500 tys. mieszkańców)

#### **Wrocław**

→ rekomendacje uczestników konsultacji (maj – czerwiec 2018 roku)

Potrzebny jest instrument do dyspozycji dla rad osiedli, który w szczególnych przypadkach zapewni możliwość niezwłocznego wszczęcia procedury przystąpienia do opracowania MPZP, wprowadzania częściowej zmiany MPZP albo wstrzymania wydawania pozwolenia na budowę do momentu uchwalenia nowego planu. Do tych szczególnych przypadków należy zaliczyć ochronę interesów mieszkańców osiedla w obszarze infrastruktury, bezpieczeństwa oraz komfortu zamieszkiwania. Opinie rad osiedli i mieszkańców (przekazywane za pośrednictwem rad) powinny być bezwzględnie uwzględniane w planowaniu przestrzennym osiedli. Specyfikę danego osiedla najlepiej znają radni i mieszkańcy oraz użytkownicy osiedla (np. przedsiębiorcy), stąd wypracowywanie MPZP bez ich udziału już na wstępnych etapach jego tworzenia wydaje się niesłuszne, mało efektywne i nieodpowiadające potrzebom społecznym. Stąd jednoznaczna rekomendacja organizacji procesów pre-konsultacji dotyczących MPZP (czyli *de facto* współtworzenia MPZP przez radnych, mieszkańców i użytkowników osiedli, a nie jedynie ich opiniowania na etapie ustawowych konsultacji).

Powyższa systemowa zmiana we Wrocławiu nie wyklucza usprawnienia obszaru współpracy dotyczącej MPZP obecnie – przede wszystkim w odniesieniu do braku uzasadnienia przy odrzuceniu wniosku samorządu osiedlowego o MPZP. Takie uzasadnienie powinno być każdorazowo dołączane do odpowiedzi ze strony urzędników. Należałoby również usprawnić system komunikacji dotyczącej MPZP. Aktualnie informacja o procedurze MPZP trafia do osiedli tradycyjną pocztą, a powinna być kierowana również elektronicznie, by przyspieszyć obieg informacji.

→ *wyniki badań ankietowych wśród osiedlowych radnych (czerwiec – lipiec 2018)*

Badani wskazywali chęć uczestniczenia w planowaniu przestrzennym (opiniowanie, decydowanie).

### **Kraków, Poznań, Łódź, Gdańsk**

We wszystkich omawianych miastach rady osiedli mogą inicjować tworzenie MPZP.

## PODSUMOWANIE

Większy udział samorządów osiedlowych w procesach planowania przestrzennego to lepiej przygotowany plan, większa wiedza urzędu o lokalnych uwarunkowaniach i mieszkańcy lepiej poinformowani o wynikach planowania. Temat nie jest łatwy, a radni osiedlowi mają świadomość ograniczeń prawnych. Dlatego tak mocno w dyskusji podkreślana była konieczność wypracowania dobrych praktyk współpracy na linii urząd – samorzady osiedlowe.

---

### 3.4.3. Opiniowanie projektów przebiegu linii komunikacyjnych, lokalizacji przystanków i rozkładów jazdy transportu zbiorowego

---

## STAN OBECNY

Statut miasta ogólnie określa, że do właściwości rady osiedla należy opiniowanie projektów przedsięwzięć Rady Miejskiej i Prezydenta dotyczących mieszkańców i terenu osiedla. Właściwość w prawie formalnym oznacza, że organ władzy publicznej posiada kompetencję do rozstrzygnięcia danej sprawy.

Statut osiedla precyzuje, że zadaniem rady osiedla jest wnioskowanie do organów miasta w zakresie komunikacji zbiorowej na obszarze osiedla oraz połączeń z innymi osiedlami, zmian organizacji ruchu lokalnego mających na celu jego usprawnienie, wprowadzenia ograniczeń w ruchu i form poprawy bezpieczeństwa pieszych oraz opiniowania na wniosek organu lub jednostki organizacyjnej miasta projektów uchwał, zarządzeń i decyzji związanych ze zmianami funkcjonowania komunikacji zbiorowej na obszarze osiedla.

Wobec powyższego istnieją zapisy uprawniające radę osiedla do udziału w planowaniu infrastruktury komunikacji zbiorowej. Głosu rady osiedla nie jest jednak obligatoryjny i nie musi być brany pod uwagę. W praktyce w tego typu sytuacjach wszystko zależy od uznaniowości urzędników. Samorzady osiedli często reagują na niekorzystne dla mieszkańców propozycje zmian, ale ich uwagi nie zawsze są uwzględniane. Zazwyczaj z pozytywną reakcją spotykają się zmiany organizacji ruchu, kwestie związane z poprawą bezpieczeństwa

oraz tzw. mało kosztowne inwestycje. Trudniejsza jest współpraca związana z nową infrastrukturą przystankową czy tworzeniem nowych linii tramwajowych lub autobusowych. Samorząd osiedla czasami staje się również koordynatorem w przypadku bardziej zorganizowanych działań protestacyjnych (zbieranie podpisów poparcia pod petycją, blokady ulic itp.).

## **ANALIZA DANYCH ZASTANYCH**

(na przykładzie Wrocławia i wybranych miast powyżej 500 tys. mieszkańców)

### **Wrocław**

→ *rekomendacje uczestników konsultacji (maj – czerwiec 2018 roku)*

Ze względu na znajomość potrzeb mieszkańców, z osiedlami należy konsultować: przebieg komunikacji miejskiej, doboru metod poprawy bezpieczeństwa, zmian na etapie planowania rozwiązań komunikacji zbiorowej. Jednocześnie uczestnicy spotkań zwracali uwagę, iż stanowisko samorządów osiedlowych powinno być przez nie wypracowane wspólnie z mieszkańcami – np. poprzez spotkania, ankiety czy inne aktywizujące i warsztatowe formy zasięgnięcia opinii mieszkańców.

### **Poznań**

W Poznaniu organy lub jednostki organizacyjne miasta mają obowiązek konsultować z radami osiedli wszystkie sprawy dotyczące osiedla.

### **Kraków, Łódź, Gdańsk**

W pozostałych miastach sytuacja wygląda podobnie jak we Wrocławiu – opiniowanie przebiegu tras linii komunikacyjnych lokalnego transportu zbiorowego oraz rozmieszczenia przystanków jest fakultatywne i niewiążące.

## **PODSUMOWANIE**

Wykorzystanie wiedzy i znajomości uwarunkowań lokalnych, których dysponentem są radni osiedlowy, wydaje się zasadne. Ponadto współpraca taka może również pomóc w uniknięciu w przyszłości ewentualnych napięć społecznych powodowanych wprowadzanymi zmianami.

---

### **3.4.4. Opiniowanie lokalnych inwestycji**

---

#### **STAN OBECNY**

Zgodnie ze statutem rad osiedli do ich zadań należy wyrażanie opinii o realizacji lokalnych inwestycji celu publicznego oraz remontów lokalnych obiektów użyteczności publicznej na obszarze osiedla oraz uczestniczenie w pracach zespołów i komisji powoływanych przez Prezydenta lub kierowników jednostek organizacyjnych miasta dla dokonywania oceny wykonywania zadań publicznych, w tym zwłaszcza odbioru prac wykonawczych inwestycji celu publicznego i remontów obiektów użyteczności publicznej o charakterze lokalnym na obszarze osiedla na zasadach określanych każdorazowo przez podmiot podejmujący te działania.

W praktyce przedstawiciele osiedli powinni być informowani o terminie i miejscu dokonania odbioru inwestycji miejskich realizowanych na ich terenie – kwestie tę reguluje przedmiotowe zarządzenie Prezydenta Wrocławia. Rzeczywistość pokazuje jednak, że nawet tak silne umocowanie prawne nie spowodowało realnej zmiany praktyki działania Urzędu Miejskiego i jednostek miejskich.

Natomiast udział przedstawicieli osiedli w komisjach przetargowych nigdy nie był brany pod uwagę przez urzędników. Do chlubnych – lecz stanowczo zbyt rzadkich – wyjątków należą przypadki, gdy samorząd osiedla zostaje poproszony o skonsultowanie zamysłów projektowych dla danego zadania. Cieszy, że tego typu działanie jest względnie stałą praktyką w przypadku inwestycji realizowanych w ramach Programu Inicjatyw Rad Osiedli.

Zdaniem części radnych osiedlowych uczestnictwo samorządu osiedla w komisjach przetargowych nie tylko umożliwiłoby im na bieżąco aktualizowanie wiedzy o planach inwestycyjnych miasta na podległym im terenie, ale także pozwoliło na uniknięcie wielu kryzysowych sytuacji związanych z niezadowoleniem mieszkańców ze zmian wprowadzanych przez miasto. Zapewniłoby również dodatkowy społeczny nadzór nad postępowaniami przetargowymi.

## **ANALIZA DANYCH ZASTANYCH**

(na przykładzie Wrocławia i wybranych miast powyżej 500 tys. mieszkańców)

### **Wrocław**

→ rekomendacje uczestników konsultacji (maj – czerwiec 2018 roku)

Niezbędna jest wypracowanie kultury czy dobrej praktyki, w ramach której osiedla mają rzeczywisty wpływ na to, co i jak buduje się na ich obszarze. W efekcie np. deweloperzy, konsultując swoje plany, byłiby traktowani przez klientów jako poważni i godni zaufania, bo przed przystąpieniem do realizacji zrobili wszystko, aby ich inwestycja była zgodna z *genius loci* danego osiedla i nie rodziła konfliktów społecznych pomiędzy obecnymi a nowymi mieszkańcami. Próbką wypracowania takiej dobrej praktyki mogłaby być seria wspólnych projektów angażujących miasto, osiedla i deweloperów.

Opiniowanie lokalnych inwestycji powinno odbywać się przy ścisłej współpracy urzędników i radnych osiedlowych oraz zawierać w sobie element pracy w terenie – realizowany np. przez „spacery techniczne” urzędników i radnych (po stronie miasta pozostaje odpowiednie zaplecze merytoryczne, samorządy osiedlowe mają natomiast bardzo dobrą znajomość terenu i uwarunkowań społecznych).

### **Gdańsk**

Funkcjonujące w Gdańsku rozwiązania to: podejmowanie uchwał w sprawie określenia priorytetowych zadań dla dzielnicy z wnioskiem o ujęcie w projekcie budżetu miasta na następny rok budżetowy, ustalanie priorytetów remontów



budynków komunalnych, konserwacji i modernizacji ulic, zieleńców miejskich oraz wnioskowanie o ich ujęcie w planach remontowych.

## **Łódź**

Do zadań rady osiedla należy opiniowanie: projektów lokalizacji inwestycji miejskich wraz z oceną ich oddziaływania na środowisko na terenach będących własnością miasta; planu rzeczowego i finansowego budowy i remontów obiektów komunalnych, w tym: dróg i ulic oraz ich oświetlenia, wodociągów, kanalizacji, sieci zaopatrujących w energię elektryczną i ciepłą budynki mieszkalne, urzędzeń sportowych; planu rzeczowego i finansowego zakładania i utrzymania zieleni komunalnej oraz terenów rekreacyjnych. Osiedle posiada kompetencje decyzyjne przy wyborze zadań, w szczególności w następujących dziedzinach:

- 1) prace remontowe żłobków i przedszkoli, szkół podstawowych, gimnazjów, szkół ponadgimnazjalnych oraz innych placówek oświatowych;
- 2) prace remontowe chodników oraz dróg wraz z oświetleniem;
- 3) budowa lub modernizacja ogródków jordanowskich;
- 4) konserwacja zieleńców wraz z małą architekturą;
- 5) poprawa stanu bezpieczeństwa, ładu i porządku.

Zadania z list rankingowych ustalone w danym roku są realizowane w miarę posiadanych środków w następnym roku budżetowym przez właściwe komórki organizacyjne Urzędu Miasta Łodzi lub miejskie jednostki organizacyjne. Zagwarantowane jest także uczestnictwo przedstawiciela rady osiedla, będącego pracownikiem Urzędu Miasta Łodzi lub jednostki organizacyjnej miasta, w komisjach przetargowych organizowanych przez jednostki organizacyjne miasta, w tym administrację nieruchomości, w zakresie spraw w całości realizowanych na obszarze osiedla wraz z oceną realizacji tych zadań.

## **Kraków**

Prezydent miasta w porozumieniu z radą sporządza projekt wykazu dróg, na których realizowane są zadania dzielnic. Do kompetencji dzielnicy należy opiniowanie

inwestycji komunalnych oraz rozwiązań ruchu komunikacyjnego, a także wybór, planowanie i ocena realizacji w następujących dziedzinach:

- 1) prac remontowych szkół podstawowych, gimnazjów, przedszkoli oraz żłobków;
- 2) budowy, modernizacji, prac remontowych: ogródków jordanowskich, zieleńców, skwerów;
- 3) budowy, modernizacji, prac remontowych: miejskiej infrastruktury drogowej w zakresie dróg wskazanych w wykazie, o którym mowa w § 66 ust. 1 statutu;
- 4) budowy, modernizacji, prac remontowych osiedlowej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej.

Do zadań rady dzielnicy należy także opiniowanie zamierzeń inwestycyjnych na etapie ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego lub warunków zabudowy jako opinii wewnętrznej.

## **Poznań**

W Poznaniu decydowanie o inwestycjach na osiedlu jest ściśle związane z gospodarowaniem budżetem przekazywanym na osiedle.

## **PODSUMOWANIE**

Jednoznacznie można stwierdzić, że osiedla chcą mieć dużo większy wpływ na lokalne inwestycje niż obecnie. W porównaniu z innymi miastami zakres możliwości działania i wpływu wrocławskich osiedli jest dość ograniczony. „Nic o nas bez nas” – samorządy osiedlowe są mocno zakorzenione, znają specyfikę obszaru, na którym działają, oraz rozumieją potrzeby mieszkańców i użytkowników osiedli, dlatego mogą sprawić, że nowe inwestycje szybko staną się integralnymi częściami osiedli, a nie „samotnymi wyspami”.

Postulowane zaangażowanie samorządów osiedlowych w obszarze inwestycji dotyczy również przedsięwzięć ogólnomiejskich – o ile oddziałują one na dane osiedle. W tym przypadku należy pamiętać o konieczności wypracowania mechanizmu podejmowania decyzji w sytuacji spornej pomiędzy samorządami dwóch osiedli (w przypadku, gdy inwestycja jest realizowana lub oddziałuje na terenie więcej niż jednej jednostki pomocniczej). Wśród narzędzi do realizacji powyższych działań wskazuje się m.in. odbiory, pre-konsultacje,

innowacyjne projekty współpracy z deweloperami, tworzenie kultury współdecydowania o inwestycjach na osiedlu (zarówno przez radnych, jak i mieszkańców).

## 3.5. Zarządzanie mieniem komunalnym

### 3.5.1. Wydzielanie mienia komunalnego celem przekazania osiedlu do zarządzania, współdziałania przy załatwianiu spraw, w części dotyczącej osiedla – placów zabaw, świetlic, klubów, boisk i terenów rekreacyjnych; dochody z mienia

#### STAN OBECNY

Na wniosek rady osiedla gmina Wrocław może wydzielić mienie komunalne celem przekazania osiedlu do zarządzania. Osiedle korzysta i zarządza przekazanym mu mieniem komunalnym. Organy osiedla samodzielnie decydują o sposobie wykorzystania przekazanego mienia w zakresie zwykłego zarządu, chyba że uchwały Rady Miejskiej stanowią inaczej. Dochody z mienia przekazanego osiedlu stanowią dochód miasta pozostający w dyspozycji osiedla. Jest to jednak praktyka sporadyczna. Mowa tu raczej o budynku siedziby czy ewentualnie niewielkich pomieszczeniach magazynowych.

Dochody z mienia przekazanego osiedlu stanowią jego przychody. Muszą one jednak zostać przekazane osiedlu w drodze dość znużonej procedury (przyjęcie uchwał do budżetu miasta, przekazanie osiedlu, przyjęcie uchwał do planu finansowego przez osiedle, faktyczne uruchomienie środków).

#### ANALIZA DANYCH ZASTANYCH

(na przykładzie Wrocławia i wybranych miast powyżej 500 tys. mieszkańców)

##### Wrocław

→ rekomendacje uczestników konsultacji (maj – czerwiec 2018 roku)

Jedyną mocną rekomendacją uczestników konsultacji jest uproszczenie procedury pozyskiwania przychodów z mienia.

## **Poznań**

Na wniosek rady osiedla może zostać przekazane do zarządzania i korzystania mienie komunalne niezbędne do realizacji jego zadań. Osiedle może uzyskiwać dochody z mienia w zakresie ustalonym dla danego mienia przez właściwe organy miasta, ale dochody te są dochodami miasta i mogą zwiększać plan wydatków osiedla.

## **Łódź**

Rada osiedla może wnioskować o przekazanie zadań oraz składników mienia komunalnego w celu współdziałania przy realizacji spraw w części dotyczącej osiedla z zakresu: placów zabaw, świetlic, klubów, boisk, terenów rekreacyjnych. Dochody z przekazanego osiedlu przez miasto mienia komunalnego stanowią dochód osiedla.

## **Gdańsk**

Funkcjonująca procedura to występowanie z wnioskami o przekazanie składników mienia komunalnego do zarządzania i korzystania. Jednostki pomocnicze nie mogą jednak uzyskiwać dochodu z przekazanych im składników mienia komunalnego.

## **Kraków**

W Krakowie dochód z mienia określonego w ust. 1 stanowi dochód budżetu miasta.

## **PODSUMOWANIE**

Należy uprościć procedury pozyskiwania środków ze źródeł pozabudżetowych.

## 3.6. Opiniowanie – inne jednostki i instytucje na osiedlu

### 3.6.1. Uczestnictwo w pracach komisji wybierających dyrektorów jednostek organizacyjnych miasta działających na terenie osiedla

#### STAN OBECNY

Do około 2010 roku przedstawiciel osiedla był członkiem komisji konkursowej na stanowisko dyrektorów placówek oświatowych na swoim terenie. Obecnie osiedla zostały pozbawione takiej możliwości. Autorom niniejszej analizy nie udało się dotrzeć do powodów takiego rozwiązania.

Na tę chwilę dokumenty – tj. statut miasta i statuty osiedli – nie wskazują przedstawicieli osiedli jako uczestników, członków komisji konkursowych. Statut osiedli wskazuje jednak jako zadanie rady osiedla uczestniczenie w pracach zespołów i komisji powoływanych przez Prezydenta lub kierowników jednostek organizacyjnych miasta dla dokonywania oceny wykonywania zadań publicznych, w tym zwłaszcza odbioru prac wykonawczych inwestycji celu publicznego i remontów obiektów użyteczności publicznej o charakterze lokalnym na obszarze osiedla na zasadach określanych każdorazowo przez podmiot podejmujący te działania.

#### ANALIZA DANYCH ZASTANYCH

(na przykładzie Wrocławia i wybranych miast powyżej 500 tys. mieszkańców)

##### Wrocław

→ rekomendacje uczestników konsultacji (maj – czerwiec 2018 roku)

Postulowano powrót przedstawiciela samorządu osiedlowego do komisji konkursowej na stanowisko dyrektorów placówek oświatowych na terenie danego osiedla. Należy jednak zauważyć, iż rekomendacja ta miała również swoich przeciwników i nie

spotkała się z całkowitą akceptacją – podobnie jak rozważenie możliwości wpływania na inne decyzje personalne (podczas spotkań nie określono precyzyjnie, o jakich stanowiskach mowa) związane z funkcjonowaniem osiedla.

→ *rekomendacje uczestników konsultacji w sprawie nadania statutów osiedli uchwałą Rady Miejskiej (19 września – 17 listopada 2016 roku)*

Rady osiedli, jako przedstawiciele lokalnej społeczności, powinny być obecne przy wyłanianiu kierownictw lokalnych placówek (instytucji) publicznych, działających na terenie osiedla (np. dyrektorów szkół). W związku z tym proponujemy, aby przedstawiciel rady osiedli uczestniczył z prawem głosu w zespołach (komisjach) wyłaniających kierownictwa wyżej wymienionych placówek (instytucji).

### **Łódź**

Nie ma takiej praktyki. Rady nie mają takich kompetencji.

### **Kraków**

Uczestniczenie w komisjach konkursowych wybierających dyrektorów miejskich placówek działających na obszarze dzielnicy zgodnie z zarządzeniem Prezydenta miasta.

### **Poznań**

Zgłaszanie właściwym organom miasta kandydatów – przedstawicieli osiedla – na członków lub obserwatorów do komisji konkursowych wybierających dyrektorów miejskich placówek działających na obszarze osiedla (przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów).

## **Gdańsk**

W Gdańsku nie przewidziano procedury włączenia przedstawicieli rad osiedli do komisji konkursowych. Informacja zwrotna otrzymana od urzędników potwierdza, że nie są oni zapraszani do takich komisji.

## **PODSUMOWANIE**

Radni postulują, by rady osiedli miały wpływ na wybór dyrektorów placówek oświatowych. Argumentują to częstymi kontaktami ze szkołami oraz ich doniosłą rolą w życiu lokalnych społeczności, a także faktem, że taki zwyczaj funkcjonował w latach wcześniejszych. Podkreślają, że udział w komisji wybierającej dyrektora placówki może być ważnym elementem przyszłej współpracy.

---

### **3.6.2. Ocena funkcjonowania jednostek organizacyjnych miasta działających na terenie osiedla w sferze użyteczności publicznej**

---

## **STAN OBECNY**

Statut miasta (§ 60) przewiduje, że do właściwości rady osiedla należy przedstawianie Radzie Miejskiej do końca lutego każdego roku oceny funkcjonowania na obszarze osiedla administracji samorządowej w zakresie obsługi mieszkańców, współpracy z samorządem osiedla, realizacji inwestycji komunalnych, zarządzania mieniem komunalnym.

Ocena funkcjonowania na obszarze osiedla administracji samorządowej została włączona w formularz rocznego sprawozdania z działalności samorządu osiedla, który corocznie składany jest Przewodniczącemu Rady Miejskiej. Radni nie wiedzą, czy ich opinie są analizowane i wykorzystywane.



## **ANALIZA DANYCH ZASTANYCH**

(na przykładzie Wrocławia i wybranych miast powyżej 500 tys. mieszkańców)

### **Wrocław**

Osiedla opiniują w sprawozdaniu rocznym miejskie jednostki, z którymi współpracują. Sprawozdanie to jest przedkładane przewodniczącemu Rady Miejskiej. Osiedla nie otrzymują jednak informacji zwrotnej, czy i w jaki sposób ich sprawozdania zostały wykorzystane. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, iż jest to archaizm – obecnie osiedla podlegają Prezydentowi, a nie – jak niegdyś – Radzie Miejskiej. Część osiedli nie wie również, jak właściwie przygotować takie sprawozdanie i współpracę z jakimi jednostkami należy tam umieścić. Wydaje się, iż opiniowanie w obecnym kształcie jest zbędnym przejawem nadmiernej biurokratyzacji.

### **Łódź**

Do zadań rad osiedli należy ocena funkcjonowania i wnioskowanie o kontrolę miejskiej jednostki organizacyjnej działającej na terenie osiedla w sferze użyteczności publicznej, z wyłączeniem jednostek organizacyjnych, które zakresem działania obejmują całe miasto.

### **Poznań**

Opiniowanie na wniosek jednostek organizacyjnych miasta sposobu i trybu realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej na obszarze osiedla.

### **Kraków**

W statucie rad dzielnic (§ 42) znajduje się zapis: „Do zadań komisji stałych w zakresie spraw, do których zostały powołane, należy w szczególności ocena informacji i sprawozdań składanych przez Zarząd, jednostki organizacyjne Miasta działające na terenie Dzielnicy”.

## **Gdańsk**

W statucie dzielnic (§ 15. 1) znajduje się zapis: „Do właściwości Rady należy opiniowanie działalności miejskich placówek sportowych, oświaty, kultury i socjalnych na terenie Dzielnicy”.

## **PODSUMOWANIE**

Wyraźnie dostrzegalna jest potrzeba i gotowość uczestnictwa radnych osiedlowych w tego typu pracach. Z uwagi na charakter niektórych postępowań (głównie obwarowania prawne) w części przypadków realizacja tego postulatu musiałaby zostać oparta o wypracowane dobre praktyki. Silnie akcentowaną potrzebą było uczestnictwo w komisjach konkursowych na stanowisko dyrektorów placówek oświatowych (które przysługiwało osiedlom przed kilkoma laty) – należy poważnie rozważyć tę możliwość.

### 3.7. Budżet i inwestycje

Podczas konsultacji przeprowadzono eksperyment intelektualny, mający na celu samookreślenie przez uczestników: z jednej strony, jaka kwota byłaby wystarczająca na realizację ich zamysłów inwestycyjnych, z drugiej zaś – za wydatkowanie jakiej sumy gotowi byliby przyjąć na siebie większą odpowiedzialność za inwestycje na osiedlu. Głosy uczestników rozmowy były podzielone – radni sugerowali, że nawet milion złotych na jedno osiedle nie byłby wystarczający. Proponowano też, by pula przyznanych środków stanowiła zasób, z którego realizowane są najpilniejsze remonty i drobne inwestycje oraz zapełnione „luki” niewidoczne z pozycji urzędu. Część osób wskazywała z kolei kwoty stosunkowo niewielkie, tłumacząc swój wybór obawą, czy rady podołają procesowi inwestycyjnemu.

Niezwykle ważne jest zatem zapewnienie osiedlom odpowiedniego wsparcia merytorycznego: każdy fragment gminy – w niezbędnym zakresie – powinien móc korzystać z jej aparatu urzędniczego. Rozważano model, w którym samorząd osiedlowy powierza realizację zadań samodzielnie (bez organizowania przetargów) oraz model, w którym środki w ogóle nie wpływają do budżetu rady – są przypisane dla danego osiedla, a samorząd decyduje, w jaki sposób je wydatkować, ale same zadania realizują właściwe przedmiotowo jednostki miejskie. Druga z wymienionych opcji zyskała aprobatę zdecydowanej większości uczestników.

Wyraźnie wybrzmiał głos, że rozdzielenie budżetów dla poszczególnych osiedli powinna poprzedzić pogłębiona inwentaryzacja potrzeb przeprowadzona przez specjalistów. Zupełnie inne potrzeby mają osiedla obrzeżne, takie jak Jagodno, a inne – duże osiedla zlokalizowane w centrum; problemem wielu osiedli jest ponadto brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Pojawiło się oczekiwanie, by opracować szeroką diagnozę funkcjonalną i przestrzenną – i dopiero na jej podstawie ustalać budżet i zadania osiedli. Dość długo trwała dyskusja, czy samorzady osiedlowe mogą taką diagnozę zrealizować we własnym zakresie – z konstatacją, że na ten moment nie ma takiej możliwości, ze względu na brak czasu i wystarczających kompetencji. Wiele osób wskazywało jednak, że nie wolno zmarnować czasu w oczekiwaniu na wykonanie eksperckich analiz, dlatego fundusze inwestycyjne powinny być wprowadzone – choćby pilotażowo – jak najszybciej. Wyniki pogłębionych badań byłyby z kolei przydatne do opracowania wrocławskiego modelu podziału środków.

Przedstawiciele Stowarzyszenia Akcja Miasto sugerowali, że na tym etapie nie powinniśmy planować przekazania budżetów do samodzielnego zarządzania osiedlom, a raczej skupić się na wypracowaniu mechanizmów włączania samorządów w procesy decyzyjne.

Ze stanowiskiem tym polemizuje z kolei Wrocławskie Forum Osiedlowe, wskazując, iż te dwa procesy (utworzenie funduszu i wzmocnienie decyzyjności) powinny postępować równocześnie i równolegle. Nie są one tożsame, gdyż osiedlową decyzyjność – o ile nie będzie poparta silnymi mechanizmami – bardzo łatwo zmarginalizować, natomiast pieniądze to zawsze konkretny argument.

WFO postuluje<sup>35</sup> również, aby fundusz inwestycyjny stworzyć jak najszybciej. Pierwsze edycje – do czasu wypracowania akceptowalnego przez wszystkie osiedla modelu podziału środków – powinny mieć charakter pilotażowy: podział po równo, oraz możliwość „rozpoznania bojem” nowej rzeczywistości przez samorzady poszczególnych osiedli (ale też miasto). Ponadto umiejętność zagospodarowania tych środków mogłaby być cenną wskazówką zarówno dla radnych (czy dobrze wybrała zarząd), jak i dla wyborców (mogących na tej podstawie ocenić władze osiedla).

---

### 3.7.1. Wartość budżetu przeznaczanego do dyspozycji osiedli<sup>36</sup>

---

#### STAN OBECNY

Wartość środków przekazywanych na zadania własne osiedli (subwencja podstawowa) w 2018 roku wyniosła 2 235 000,00 zł, co stanowi 0,05% wydatków budżetowych całego miasta. W przeliczeniu na mieszkańca jest to kwota 3,50 zł.

---

<sup>35</sup> M. Kwiatkowski, *Z marginesu ku współpracy...*, s. 19.

<sup>36</sup> Zob. też raport Klubu Jagiellońskiego, s. 36-47.

## ANALIZA DANYCH ZASTANYCH

### Wrocław

→ rekomendacje uczestników konsultacji (maj – czerwiec 2018 roku)

W powszechnej opinii uczestników spotkań obecny poziom budżetów poszczególnych osiedli jest dalece niewystarczający i nie odpowiada dzisiejszym realiom. Podczas konsultacji pojawiały się bardzo różne pomysły: od miliona złotych na jedno osiedle aż do podziału całego budżetu miasta na wszystkie osiedla. Szczegóły tych propozycji znajdują się w dalszej części raportu. Dopracowania wymaga natomiast sposób podziału tych środków na poszczególne osiedla.

→ rekomendacje uczestników konsultacji w sprawie nadania statutów osiedli uchwałą Rady Miejskiej (19 września – 17 listopada 2016 roku)

Proponujemy nadanie nowych, rzeczywistych kompetencji radom osiedli poprzez rozszerzenie katalogu zadań osiedla (§ 6 ust. 4 statutów osiedli) o możliwość wnioskowania o realizację drobnych inwestycji osiedlowych w ramach wyodrębnionej w budżecie miasta puli środków inwestycyjnych (osobnej dla każdego osiedla). Wysokość tej puli dla każdego osiedla powinna być przedmiotem osobnych ustaleń co do podziału, jednakże łączna kwota dla wszystkich osiedli powinna być nie mniejsza niż 1% budżetu miasta, tj .ok. 40 mln zł rocznie. Dzięki temu rady osiedli zyskają realny wpływ na realizowanie potrzeb inwestycyjnych (głównie infrastrukturalnych) mieszkańców.

Aby zwiększyć znaczenie rad osiedli, należy zdecydowanie podnieść budżet znajdujący się w gestii rad – można zacząć od 1% budżetu miasta i stopniowo dochodzić do większych kwot. Budżet inwestycyjny powinien być przeznaczony na drobniejsze inwestycje, co wynika z ograniczonych funduszy w ramach tego budżetu. Budżety inwestycyjne rad osiedli powinny stanowić około 1 % budżetu miasta, czyli 48 mln zł w roku 2017.

---

### **3.7.2. Szczegółowe zasady ustalania środków budżetowych dla osiedla – budżety nieinwestycyjne**

---

#### **STAN OBECNY**

Osiedla prowadzą gospodarkę finansową w ramach corocznych subwencji. Wysokość otrzymywanych corocznie środków zależy od wielkości danej jednostki pomocniczej – wyrażonej liczbą jej mieszkańców – i waha się od 21 320,00 zł (dla osiedli poniżej 4 000 mieszkańców) do 49 250,00 zł (dla osiedli powyżej 20 000 mieszkańców). Zaznaczyć trzeba, że kwoty te zostały ustalone w uchwale Rady Miejskiej Wrocławia z 2003 roku i od tego czasu nie były waloryzowane. Należy jednak przyznać, że od obecnego roku budżetowego, odpowiadając na postulaty środowiska osiedlowego, gmina przejęła na siebie koszty związane z utrzymaniem siedzib samorządów poszczególnych osiedli, które dla wielu z nich pochłaniały znaczną część posiadanych środków. W przypadku wyżej wymienionych kwot osiedle posiada dowolność w ich wydatkowaniu, uwzględniając jednak, iż muszą one być możliwe do zaewidencjonowania w ramach ogólnie obowiązującej klasyfikacji budżetowej miasta.

Dodatkowo osiedle może sięgać po środki celowe na realizację zadań społecznych. Corocznie Wrocławskie Centrum Rozwoju Społecznego organizuje nabór wniosków, które poddawane są ocenie i otrzymują finansowanie zgodnie ze stworzoną listą rankingową. Osiedle może złożyć ofertę realizacji niemal dowolnego działania społecznego, jednakże istnieje pewien katalog zadań priorytetowych, do którego należą: festyny osiedlowe (można otrzymać dofinansowanie na realizację jednego rocznie), kluby seniora, chóry osiedlowe oraz imprezy mikołajkowo-wigilijne. W ramach dostępnych środków każde z osiedli może złożyć oferty na realizację maksymalnie trzech projektów dodatkowych, do których najczęściej należą: zawody sportowe, kluby zainteresowań, imprezy okolicznościowe, działania edukacyjne. W związku z negatywnymi doświadczeniami z lat ubiegłych zakazane jest finansowanie wydawania gazetek osiedlowych.

Kolejnym źródłem finansowania jest wprowadzony w 2018 roku Fundusz Czasu Wolnego, który umożliwia pozyskanie środków na realizację różnego typu imprez dla mieszkańców

osiedla. W tegorocznej edycji każde osiedle mogło pozyskać kwotę 5 000,00 zł na inicjatywę jednorazową lub 10 000,00 zł na inicjatywy cykliczne, zaś działające w porozumieniu dwa (lub więcej) osiedla mogły sięgnąć nawet po – odpowiednio – 12 000,00 i 20 000,00 zł.

Osiedla mogą pozyskiwać także środki z departamentów Urzędu Miejskiego, jednak w tym przypadku nie można wskazać ujednoczonych reguł postępowania. Część osiedli otrzymuje ponadto zwrot kosztów udostępniania swych pomieszczeń na rzecz prowadzenia punktów bezpłatnej pomocy prawnej w ramach realizowanego przez gminę programu rządowego.

Osiedla mogą także pozyskiwać środki od partnerów zewnętrznych (darowizny), jednak w przypadku środków finansowych wiąże się to przeważnie ze żmudną procedurą ich przyjęcia (opisaną w części dotyczącej pożytków z mienia). W związku z powyższym w wielu przypadkach preferowany jest sponsoring polegający na przekazaniu towarów lub usług.

## **ANALIZA DANYCH ZASTANYCH**

(na przykładzie Wrocławia i wybranych miast powyżej 500 tys. mieszkańców)

### **Wrocław**

→ *rekomendacje uczestników konsultacji (maj – czerwiec 2018 roku)*

W powszechnej opinii uczestników spotkań obecny poziom budżetów poszczególnych osiedli jest dalece niewystarczający i nie odpowiada dzisiejszym realiom. Dość powiedzieć, że przy obecnych stawkach średniej płacy w Polsce samorząd osiedla reprezentujący kilkadziesiąt tysięcy wrocławian dysponuje w skali roku takim samym budżetem podstawowym, co przeciętny – pojedynczy! – mieszkaniec.

→ *rekomendacje uczestników konsultacji w sprawie nadania statutów osiedli uchwałą Rady Miejskiej (19 września – 17 listopada 2016 roku)*

Należałoby odstąpić od zaliczkowego wypłacania środków radom. Zarząd osiedla powinien mieć swobodny dostęp do środków finansowych osiedla bez konieczności zmagania się ze zbędną biurokracją oraz niepotrzebnego fatygowania się do WCRS. Kontrola finansów może być prowadzona przez magistrat w oparciu o podgląd konta bankowego (w przypadku formy bezgotówkowej). Zarząd rady

osiedla comiesięcznie przekazywałyby opłacone faktury. Można również wypłacić środki w gotówce, w celu zabezpieczenia kwotach kwartalnych.

Przy budżecie na poziomie 30 tys. zł można na początku roku przelać pieniądze na konto przewodniczącego zarządu, który rozdysponuje te pieniądze i nie straci czasu na ciągłe jeżdżenie, na pobieranie i rozliczanie zaliczek. Chodzi o to, by ten czas poświęcić na działalność na osiedlu.

## **Poznań**

Osiedla prowadzą gospodarkę finansową w ramach budżetu miasta, realizując wydatki zapisane w ramach planu finansowego urzędu lub poprzez przekazanie zadań wydziałom lub jednostkom organizacyjnym miasta wraz z udostępnieniem środków na ich realizację. W ramach budżetu miasta osiedla gospodarują:

- 1) środkami wolnymi;
- 2) środkami celowymi przeznaczonymi na realizację zadań powierzonych osiedlom;
- 3) środkami przeznaczonymi na budowę, przebudowę, modernizację dróg oraz oświetlenia;
- 4) środkami uzyskanymi w drodze konkursu na zadania inwestycyjne („granty”).

## **Łódź**

Jednostki pomocnicze prowadzą gospodarkę finansową w ramach środków przyznanych w uchwale budżetowej rady na ich działalność statutową. Środki pieniężne jednostek pomocniczych gromadzone są na wyodrębnionych rachunkach bankowych.

## **Kraków**

Dzielnica opracowuje projekty planów wydatków w oparciu o wyodrębnione w projekcie budżetu miasta środki. Dzielnica obligatoryjnie przeznaczą co najmniej 70% środków finansowych będących w jej dyspozycji na realizację następujących zadań:



- 1) prac remontowych szkół podstawowych, gimnazjów, przedszkoli oraz żłobków;
- 2) budowy, modernizacji, prac remontowych: ogródków jordanowskich, zieleńców, skwerów;
- 3) budowy, modernizacji, prac remontowych: miejskiej infrastruktury drogowej w zakresie dróg wskazanych w stosownym wykazie;
- 4) budowy, modernizacji, prac remontowych osiedlowej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej.

Kolejne 5% środków przeznaczać należy na realizację dzielnicowych programów wspierania osób niepełnosprawnych, zaś 2% na sfinansowanie zadań w zakresie obsługi administracyjno-biurowej rady i zarządu.

## **Gdańsk**

W budżecie miasta Gdańska wyodrębnią się środki finansowe na działalność statutową dzielnic w wysokości ustalonej na jednego mieszkańca co roku w odrębnej uchwale Rady Miasta Gdańska. Środki te mogą być przeznaczone na organizację przedsięwzięć i wspieranie lokalnych inicjatyw mieszkańców w zakresie poprawy warunków życia, zachowania porządku i bezpieczeństwa, edukacji, kultury, wypoczynku, rekreacji, integracji mieszkańców, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, ochrony środowiska, utrzymania i rozwoju infrastruktury, drobnych inwestycji oraz pokrycie kosztów konsultacji społecznych przeprowadzanych na wniosek rady.

## **PODSUMOWANIE**

Rekomendowane jest ustalenie jasnych kryteriów podziału oraz zwiększenie puli środków przekazywanych corocznie osiedlom

---

### **3.7.3. Sposób wyliczania budżetu (algorytm)**

---

## STAN OBECNY

Kwoty budżetów przeznaczanych na wydatki osiedli obliczane są według stawek zależnych od liczby mieszkańców:

- 1) do 4000 – 21 280 zł;
- 2) od 4000 do 10 000 – 33 130 zł;
- 3) od 10 000 do 20 000 – 42 840 zł;
- 4) od 20 000 – 49 170 zł.

## ANALIZA DANYCH ZASTANYCH

(na przykładzie Wrocławia i wybranych miast powyżej 500 tys. mieszkańców)

### Wrocław

→ rekomendacje uczestników konsultacji (maj – czerwiec 2018 roku)

W dyskusji podnoszono konieczność pewnego urealnienia środków przeznaczanych na budżety operacyjne osiedli. Niemniej jednak temat ten nie budził takich emocji jak kwestie budżetów inwestycyjnych i ich podziału.

### Poznań

Środki wolne naliczone są z ogólnej puli proporcjonalnie do liczby mieszkańców (80% puli) i powierzchni (20% puli) osiedla. Osiedle dysponuje również pulą środków inwestycyjnych, której wielkość wynika z udziału w dochodzie z podatku od nieruchomości – do dyspozycji osiedla pozostaje 5% zebranego z jego terenu podatku, zaś w przypadku nowo oddanych do użytku budynków jest to 60% stawki naliczonej w pierwszym roku powstania obowiązku podatkowego, wypłacane w równych transzach przez trzy kolejne lata.

### Łódź

Podział środków pomiędzy osiedla ustalany jest według dość specyficznego algorytmu: jako iloczyn liczby mieszkańców oraz współczynnika korygującego – ustalonego w oparciu o dominujący na danym terenie typ zabudowy.

## **Kraków**

Środki finansowe na zadania powierzone są planowane w budżecie miasta Krakowa i wyodrębniane według poszczególnych dziedzin dla właściwych jednostek organizacyjnych. Wysokość środków rozdzielana jest na poszczególne dzielnice według odpowiednich algorytmów ustalonych w szczegółowych procedurach planowania i realizacji zadań powierzonych.

Dzielnice, uwzględniając potrzeby oraz możliwości realizacji, określają w formie uchwały swoich rd listy rankingowe zadań. Wydziały i jednostki dokonują oceny techniczno-finansowych możliwości realizacji zadań, ewentualnie dokonują ich weryfikacji w porozumieniu z dzielnicą. Po zatwierdzeniu uchwały merytorycznej i budżetowej zostają uruchomione środki finansowe na zadania, a wydziały i jednostki przystępują do realizacji. Dzielnice sprawują kontrolę nad realizacją tych zadań – włącznie z możliwością wnioskowania o zmianę realizatora oraz zmianą zadań w toku realizacji.

## **Gdańsk**

Wysokość budżetu jednostki pomocniczej ustalana jest jako iloczyn liczby mieszkańców oraz stałej stawki. Ciekawostką jest jej progresja w zależności od frekwencji w ostatnich wyborach do rad dzielnic. Jeżeli osiągnie ona wynik do 14%, stawka wyniesie 4 zł na mieszkańca, w przedziale od 14% do 16% stawka wzrasta do 6 zł, aby maksymalnie osiągnąć 8 zł w przypadku frekwencji przekraczającej 16%.

## **PODSUMOWANIE**

Należy wypracować jasne algorytmy podziału środków – uwzględniające nie tylko wielkość i liczebność wrocławskich osiedli, lecz także potrzeby ich mieszkańców. Niewątpliwie jest to temat do dalszego szczegółowego opracowania na późniejszym etapie prac nad kształtem statutów osiedlowych.

---

### **3.7.4. Budżet na inwestycje (dokonywanie lokalnych inwestycji o wartości mieszczącej się w zakresie środków, którymi dysponuje rada osiedla)**

---

#### **STAN OBECNY**

W chwili obecnej – czytając statut literalnie – osiedle nie ma żadnych kompetencji inwestycyjnych, nawet w zakresie posiadanych środków. Istnieją dwa opisane we wcześniejszej części raportu procesy, z których korzystały samorządy osiedlowe – dotyczące zgłaszania i wyboru inwestycji osiedlowych, czyli KZI oraz PIRO. Do obydwu radni osiedlowi mają szereg uwag.

#### **ANALIZA DANYCH ZASTANYCH**

(na przykładzie Wrocławia i wybranych miast powyżej 500 tys. mieszkańców)

##### **Wrocław**

→ rekomendacje Wrocławskiego Forum Osiedlowego

Powstanie postulowanego przez część osiedlowych samorządowców „Funduszu Rozwoju Osiedli”<sup>37</sup> wydaje się nieuniknione. Presja opinii społecznej na redefinicję kursu zarządzania miastem w kierunku codziennych, najbliższych problemów mieszkańców jest dostrzegalna przez wszystkie środowiska naszego życia publicznego. W tym zakresie wykorzystanie wiedzy samorządów osiedlowych wydaje się nie tylko zasadne, ale jawi się jako w zasadzie jedyne rozwiązanie umożliwiające sprawne i efektywne rozpoznanie i załatwienie problemów na najniższym poziomie lokalnym.

Fundusz ten miałby być wydzieloną częścią budżetu miasta oddaną do dyspozycji poszczególnych osiedli. Nie oznacza to, że osiedla samodzielnie wydatkowałyby te

---

<sup>37</sup> Por. M. Kwiatkowski, *Z marginesu ku współpracy...*

środki, gdyż kompetencja wykonawcza pozostawałaby po stronie magistratu. Osiedla nie dysponują bowiem wyspecjalizowanym aparatem urzędniczym niezbędnym do realizacji inwestycji. Jednocześnie udział osiedla w procesach projektowych i decyzyjnych – związanych ze szczegółami inwestycji – powinien być jak najbardziej ścisły (na zasadzie: zadania wskazane przez osiedle są realizowane zgodnie z życzeniami osiedla – oczywiście w zakresie, na jaki pozwalają przepisy prawa).

Zdaniem Wrocławskiego Forum Osiedlowego wysokość Funduszu Rozwoju Osiedli na poziomie idei powinna wynosić 95 108 891,00 zł, czyli tyle, ile miasto zaplanowało na współpracę z sektorem NGO. Realnie zaś wysokość Funduszu powinna wynikać bezpośrednio z przekazanych osiedlu kompetencji.

Pojawił się też pomysł na potraktowanie pierwszych dwóch lat jako rodzaju pilotażu. Jego celem powinno być sprawdzenie, jak z zagospodarowaniem przydzielonych środków poradzą sobie obie strony: zarówno osiedlowa, jak i miejska. WFO podkreśla, że nie można dopuścić do sytuacji, by „pilotażowa” kwota była niższa niż ta docelowa. W przeciwnym razie cała idea pilotażu z góry skazana będzie na niepowodzenie, gdyż nie rozwieje żadnych istotnych wątpliwości.

Jak wydatkować środki? WFO proponuje uchwalanie przez osiedla list inwestycji na kolejny rok budżetowy. Podjęcie uchwały przez radę osiedla musiałoby być 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.

WFO podkreśla też, że warto rozważyć możliwość przeznaczenia części środków na tak zwane utrzymanie bieżące, czyli wprowadzenie przez osiedle jakiejś puli do budżetu utrzymaniowego instytucji miejskiej. Środki te mogłyby być wykorzystywane na bieżące lub awaryjne naprawy i remonty (np. pula „ulożowana” w ZDiUM przeznaczona na bieżące łatanie dziur w drogach).

→ *rekomendacje uczestników konsultacji (maj – czerwiec 2018 roku)*

Ponadto podczas spotkań konsultacyjnych padały następujące pomysły i propozycje: dotyczące podziału środków pomiędzy osiedla:

- 1) „po równo” – np. 68 mln zł z budżetu miasta w modelu: 1 mln zł na każde osiedle oraz 20 mln zł w ramach konkursu inwestycyjnego, w którym wystartować może określona liczba osiedli ze wspólnym projektem (np. nie mniej niż trzy osiedla); takie rozwiązanie zapobiegłoby nadmiernej atomizacji i powstaniu „48 mini-miast” oraz premiowałoby najbardziej aktywne i nastawione na współpracę osiedla;
- 2) „po równo w pierwszych latach” (patrz też poniżej: „według zapotrzebowania”) – rozwiązanie jak powyżej, przy czym zakładające, że w przyszłości – po ukształtowaniu się systemu sprawnego zarządzania budżetem przez osiedla i zrealizowaniu najważniejszych potrzeb przez bardziej rozwinięte jednostki pomocnicze – środki byłyby dzielone według algorytmu czy potrzeb;
- 3) „pakietowo” – pakiet na osiedle i/lub dobrowolny pakiet konkursowy (np. 20 mln na inwestycje ponadosiedlowe) i/lub dobrowolny pakiet partnerstw (min. trzy osiedla w grupie wnioskującej); będzie to wspierać budowanie więzi między osiedlami i mieszkańcami;
- 4) „w oparciu o algorytm” – złożony z kilku kryteriów, np. ludności, liczby osób płacących podatki, powierzchni, dochodu z podatku od nieruchomości, darowizny z danego osiedla;
- 5) „według zapotrzebowania” – ponieważ osiedla małe lub niedofinansowane mogą potrzebować większego wsparcia finansowego;
- 6) według zakresu działań inwestycyjnych w kompetencji osiedli (patrz poniżej: katalog inwestycji);
- 7) „opcjonalnie” – do wyboru przez osiedle, np. 10 mln na tworzenie inwestycji lub 2-3 mln na utrzymanie;
- 8) „procentowo” – np. 1% budżetu miasta na 48 osiedli (patrz również powyżej: „po równo”).

Powyższe propozycje należałoby obwarować zabezpieczeniami i rozwiązaniami dyscyplinującymi osiedla. Najistotniejsze wydaje się: zabezpieczenie środków niezużytych przez wszystkie osiedla (co mogłoby skutkować zwrotem do puli „ogólnomiejskiej” lub puli konkursowej) oraz działania ograniczające dostęp do środków dla samorządów osiedlowych o niskiej aktywności w zakresie budżetu inwestycyjnego.

Ze względu na brak doświadczenia osiedli w zarządzaniu takimi środkami należałoby przeprowadzić pilotaż, np. w opcji „po równo w pierwszych latach” –

szczegółowo monitorować i ewaluować to rozwiązanie, a następnie wprowadzić zmiany (jeśli to konieczne).

Inne uwagi na ten temat:

- kluczem do sprawnego zarządzania inwestycjami na osiedlu jest ścisła współpraca samorządu osiedlowego i mieszkańców;
- rozwiązanie dotyczące budżetu inwestycyjnego można poprzedzić pilotażem na wybranych (spośród zgłaszających swój akces do programu) osiedli; należy zaznaczyć, że rozwiązanie to – choć spotkało się z zainteresowaniem – budziło również w trakcie konsultacji sporo kontrowersji;
- osiedle opracowuje budżet osiedla rok wcześniej w trybie pracy nad budżetem miasta;
- koordynacja wskazanych do realizacji inwestycji przez miasto w celu: weryfikacji formalnej (analogicznie do Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego), uzgodnienia zgodności między nimi (niedublowanie inwestycji) i koherentności z politykami miejskimi;
- stworzenie „katalogu inwestycji osiedlowych i miejskich” (co jest miejskie, a co osiedlowe?); ścisłe określenie, które zadania są w kompetencji osiedli, a które mają charakter miejski i ogólnomiejski, np. drobna zieleń, drogi a klasyfikacja dróg czy wodociągi. Podkreślano trudność w opracowaniu takiego katalogu – ryzyko względności, ograniczenie różnych możliwości i wykluczenie jednostkowych przypadków, w których zasadne byłoby włączenie do katalogu inwestycji osiedlowych;
- przykładowy katalog inwestycji miejskich i osiedlowych:

OSIEDLOWE	NIEOSIEDLOWE
<ul style="list-style-type: none"> <li>● wszystko, co na osiedlu, jest osiedlowe;</li> <li>● zieleń osiedlowa;</li> <li>● chodniki (także przy drogach przelotowych);</li> <li>● place zabaw;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● szkoły i inwestycje edukacyjne;</li> <li>● ciągła infrastruktura MPK;</li> <li>● remont rynku;</li> <li>● media;</li> <li>● zieleń miejska – parki;</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>● mała architektura;</li> <li>● kosze na śmieci;</li> <li>● ławki;</li> <li>● przystanki MPK;</li> <li>● ścieżki rowerowe;</li> <li>● wnętrza podwórzowe, międzyblokowe;</li> <li>● parkingi;</li> <li>● chodniki;</li> <li>● oświetlenie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● drogi krajowe/ogólnomiejskie (klasyfikacja dróg);</li> <li>● drogi tranzytowe.</li> </ul>
--	--

- powołanie (powrót do dawnego modelu) brygad remontowych – obecnie stosowane rozwiązanie (prace remontowe w formie przetargów) jest bardzo kosztowne i długotrwałe, a pracownicy na etacie mogliby reagować znacznie szybciej. Należy zaznaczyć, iż to postulowane przez niektórych uczestników konsultacji rozwiązanie może nie być zgodne z prawem, a tym być niemożliwe do realizacji. Wymaga to dalszej analizy i jednoznacznych opinii prawnych;
- wnioskowanie o inwestycje nieosiedlowe przez jednostki pomocnicze w formule doradczej;
- obowiązek poparcia propozycji inwestycji przez określony odsetek mieszkańców osiedla (analogicznie do WBO, w którym głosuje 40% mieszkańców miasta). Warto podkreślić, iż rozwiązanie to nie spotkało się z szeroką akceptacją uczestników konsultacji. Dodatkowo byłoby trudne do przeprowadzenia ze strony proceduralnej, wpływałoby na wydłużenie procesu inwestycji oraz podważałoby ideę demokracji przedstawicielskiej realizowanej przez samorząd osiedlowy.
- wyznaczenie jednej osoby z danego osiedla do zatrudnienia na stanowisku biurowo-organizacyjnym (poprzez zawarcie umowy z WCRS po nominacji osiedla) – z kompetencjami, umiejętnościami i wiedzą mediacyjną adekwatną do prowadzenia procesów społecznych. Rozwiązanie to – choć usprawniłoby pracę z mieszkańcami oraz samego samorządu osiedlowego (np. przez



rozwiązywanie konfliktów wewnętrznych) – wydaje się mało realne ze względu na niski odsetek osób ze wskazanymi kompetencjami.

→ *rekomendacje uczestników konsultacji w sprawie nadania statutów osiedli uchwałą Rady Miejskiej (19 września – 17 listopada 2016 roku)*

Wprowadzenie budżetu inwestycyjnego – osobnego od budżetu operacyjnego – oraz jego rozliczanie na poziomie miasta. Środki na inwestycje powinny być wydatkowane w roku budżetowym, bez możliwości ich kumulacji na lata następne. Ustalanie wysokości budżetu dla poszczególnych osiedli powinno wynikać z algorytmu uwzględniającego obszar i liczbę ludności, przy czym ten drugi wskaźnik powinien być decydujący. Zasadnym, według uczestników tych konsultacji, wydało się również wprowadzenie możliwości zawierania porozumień z sąsiadującymi osiedlami, celem realizacji wspólnych zadań inwestycyjnych.

W roku 2016 roku pojawiły się też dość jednoznaczne wskazania dotyczące kosztorysowania. Każda rada osiedla powinna zostać wyposażona w broszurę, która określa przykładowe koszty standardowych zadań inwestycyjnych. Broszurę należy udostępnić na stronie internetowej jednostki obsługującej radę osiedla. Rada osiedla ma obowiązek dostarczyć Urzędowi Miejskiemu wstępny kosztorys i ocenę kosztów, w oparciu o wspomnianą powyżej broszurę. Następnie Urząd Miejski ocenia realność kosztów i przesyła informację zwrotną do rady osiedla. Następnie rada osiedla podejmuje uchwałę dotyczącą podjęcia danej inwestycji. System ten rozwiązuje ryzyko przekraczania budżetów. Proponowane inwestycje muszą być zgodne z dokumentami strategicznymi miasta.

Pomimo wprowadzenia budżetu inwestycyjnego należy zachować Karty Zadań Inwestycyjnych, aby osiedla mogły ubiegać się o remonty dróg i inne bardziej kosztowne inwestycje.

## **Poznań**

Rady osiedla mają wpływ na inwestycję w dwóch formach:

- 1) rada ustala listy zadań, wskazując kolejność (hierarchię) ich realizacji w następujących dziedzinach (zadania powierzone):

- a) prace remontowe w miejskich gimnazjach, szkołach podstawowych i przedszkolach;
  - b) prace remontowe miejskich chodników oraz dróg wewnętrznych (utwardzonych i nieutwardzonych) i gminnych – z wyłączeniem dróg gminnych należących do podstawowego układu komunikacyjnego miasta;
  - c) konserwacja miejskich zieleńców wraz z małą architekturą.
- 2) rada otrzymuje środki przeznaczone na budowę, przebudowę, modernizację dróg oraz oświetlenia według ustalonego algorytmu.

## **Łódź**

Decydowanie o wyborze zadań do realizacji z budżetu jednostek miejskich (według algorytmu) w następującym zakresie:

- 1) prace remontowe żłobków i przedszkoli, szkół podstawowych, gimnazjów, szkół ponadgimnazjalnych oraz innych placówek oświatowych;
- 2) prace remontowe chodników oraz dróg wraz z oświetleniem;
- 3) budowa lub modernizacja ogródków jordanowskich;
- 4) konserwacja zieleńców wraz z małą architekturą;

Środki finansowe są planowane i wyodrębniane w budżetach komórek i jednostek miejskich oraz przyznawane osiedlom na podstawie algorytmów. Rada osiedla uchwała listy rankingowe, wskazując w nich hierarchię realizacji zadań.

## **Kraków**

Wydatki na inwestycje na osiedlu stanowią co najmniej 70% całego budżetu dzielnicy.

## **Gdańsk**

Rady dzielnic mają wpływ wyłącznie na drobne remonty i inwestycje.

## **PODSUMOWANIE**

Budżety inwestycyjne osiedli to temat bardzo ważny. W debacie wyraźnie pojawił się postulat, aby zmiany w funkcjonowaniu osiedli szły dwutorowo. Po pierwsze, zmiany dotyczące szczegółowych i kompletnych uregulowań w statutach. Po drugie, stworzenie osiedlom możliwości proponowania inwestycji w zarządzanych obszarach. W przeprowadzonej dyskusji wszystkie strony podkreślały bliskość samorządu osiedlowego względem mieszkańców, dobre rozpoznanie lokalnej specyfiki oraz znajomość uwarunkowań, o których często urząd nie wie.

Równocześnie konsultacje pokazały, że samorządy osiedlowe rozumieją, że nie mogą – lub nawet nie powinny – otrzymać tych środków w sposób dosłowny. Zależy im na możliwości wskazywania zadań, które powinny być rokrocznie realizowane przez wyznaczone do tego celu służby. Doprecyzowania wymaga jednak kwota – w dyskusji pojawiały się różne jej wysokości.

Następnym ważnym elementem jest skorzystanie z dotychczasowych negatywnych doświadczeń związanych z KZI i PIRO oraz uniknięcie ich w przyszłości. Samorządy osiedlowe bardzo obawiają się blokowania ich inicjatyw przez urzędników. Podkreślają też konieczność wypracowania odpowiednich algorytmów pozwalających na podział środków odpowiadający wielkości i liczebności danego osiedla.

W dyskusji pojawił się również szereg ciekawych pomysłów wzmacniających współpracę ponadosiedlową. Niewątpliwie ten temat wymagać będzie szczególnej uwagi przy dalszych pracach nad przyszłością osiedli we Wrocławiu.

---

### **3.7.5. Diety, uposażenia, administracja**

---

## **STAN OBECNY**

Rada osiedla może ustanowić diety dla radnych – ma w tym wypadku pewną dowolność z następującymi ograniczeniami:

- 1) diety powinny być wypłacane miesięcznie;
- 2) środki na diety nie mogą przekroczyć 30% tzw. środków wolnych;
- 3) dieta nie może przekraczać połowy stawki minimalnego wynagrodzenia;
- 4) dieta nie przysługuje radnemu, który jednocześnie jest radnym Rady Miejskiej.

Ramy prawne stanowią w tym przypadku Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia nr XXXIX/2469/05 (ze zmianą z 2016 roku) oraz zapisy w statutach osiedli (§ 22 ust. 3 oraz § 25 ust. 4). Obecnie szeregowi radni otrzymują diety symboliczne (od kilkunastu do kilkudziesięciu złotych miesięcznie). Nieco wyższe stawki uzyskują radni funkcyjni, choć nadal mają się ona nijak do zakresu obowiązków i poświęcanego czasu.

Diety w obecnej wysokości nie spełniają nawet roli wynikającej z ich własnej definicji: nie wystarczają na pokrycie kosztów poniesionych w związku z pełnieniem mandatu. Poznając prawdziwe stawki, mieszkańcy – w zderzeniu z powszechnym wyobrażeniem społecznym – odbierają je jako anegdotyczne. „Groszowa” stawka diety szeregowego radnego nie tylko umniejsza jego rangę, lecz także negatywnie świadczy o samym osiedlu i mieście.

## **ANALIZA DANYCH ZASTANYCH**

(na przykładzie Wrocławia i wybranych miast powyżej 500 tys. mieszkańców)

### **Wrocław**

→ rekomendacje uczestników konsultacji (maj – czerwiec 2018 roku)

Doprecyzowanie na poziomie statutu wysokości diet oraz ich urealnienie względem zakresu pracy, jaki wykonują radni funkcyjni. Ze względu na odpowiedzialność, poświęcony czas i posiadane kompetencje członkowie zarządu powinni dostawać wyższą dietę (przy założeniu, że reforma będzie zmierzała w stronę profesjonalizacji pracy zarządu). Trzeba zaznaczyć, że postulat ten spotkał się również z krytyką ze strony części radnych osiedlowych. Nie zmienia to jednak ogólnego postulatu urealnienia wysokości diet względem zakresu pracy, jaki wykonują radni funkcyjni. W wymiarze symbolicznym, godnościowym czy też prestiżowym przyznanie przewodniczącym organów osiedli diet w wysokości diety podstawowej radnego miejskiego oddawałoby przynależną im rolę w ustroju miejskim, jak również dobrze korespondowało z obciążeniem zadaniami i odpowiedzialnością.

## Kraków

W Krakowie diety są najwyższe w całej Polsce. Przewodniczący Zarządu – dieta równa z radnym miejskim; stopniowane wysokości diety zgodnie z funkcją radnego (powiązane z większą liczbą obowiązków i odpowiedzialnością); dieta za udział w pracach na sesjach rady, zarządów, komisji powoływanych przez rady dzielnic oraz zespołów problemowych; algorytm w zależności od stanowiska; 2% budżetu dzielnicy na całą administrację

## Poznań

Zwrot kosztów podróży służbowej. Dieta według widełek kwoty bazowej określona jest w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów Ustawy z dnia 23 grudnia 1999 roku o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. nr 110, poz. 1255 ze zm.):

- 1) 20% kwoty bazowej, określonej w ust. 4, na osiedlu liczącym do 5 000 mieszkańców;
- 2) 35% kwoty bazowej, określonej w ust. 4, na osiedlu liczącym od 5 001 do 20 000 mieszkańców;
- 3) 50% kwoty bazowej, określonej w ust. 4, na osiedlu liczącym powyżej 20 000 mieszkańców (nie może przekroczyć około 5 000 zł).

## Łódź

Rada osiedla może przyznać dietę dowolnemu członkowi rady w formie miesięcznego ryczałtu za prace wykonywane na rzecz osiedla; nie może ona przekroczyć 5% diety przysługującej przewodniczącemu Rady Miejskiej w Łodzi.

## Gdańsk

Radni osiedla pełniący funkcję przewodniczącego rady jednostki pomocniczej otrzymują miesięczną dietę w wysokości 300 zł. Radni osiedla pełniący funkcję przewodniczącego zarządu jednostki pomocniczej otrzymują miesięczną dietę

w wysokości 600 zł. Radni osiedla pełniący funkcję zastępcy przewodniczącego zarządu jednostki pomocniczej otrzymują miesięczną dietę w wysokości 300 zł.

## **PODSUMOWANIE**

Temat diet jest istotnym elementem dyskusji. Większość osób dostrzega, że obecnie mają one niewystarczającą wysokość. Konieczne wydaje się urealnienie stawek, w szczególności mając w perspektywie dalszy wzrost kompetencji, obowiązków i odpowiedzialności.

### 3.8. Relacje rada osiedla – zarząd, wewnętrzne procedury osiedlowe (m.in. przebieg sesji) i inne sprawy wewnętrzne

→ rekomendacje uczestników konsultacji (maj – czerwiec 2018 roku)

W trakcie spotkań uczestnicy zdiagnozowali także pozastatutowe utrudnienia w codziennej pracy osiedli. Kluczową kwestią jest częsty paraliż pracy rady w obliczu niskich kompetencji członków: braku kwalifikacji do pełnienia funkcji społecznej, nieznajomości przepisów prawnych, konfliktów i osobistych ambicji (także politycznych) oraz ograniczeń statutowych.

Wskazywano następujące wyzwania:

- 1) profesjonalizacja kompetencji członków organów osiedli;
- 2) zmiany statutowe – by kompetencje organów rady były adekwatne do rzeczywistości, np. to rada jest dysponentem środków finansowych przekazywanych przez miasto (co wynika ze statutu), a w praktyce jedynie zatwierdza plan finansowy przedstawiony przez zarząd;
- 3) budowanie profesjonalnego wizerunku osiedli, co dyskwalifikowałoby w oczach wyborców niekompetentnych kandydatów.

Wobec powyższego określono następujące rekomendacje:

#### 1) podnoszenie kompetencji członków:

- a) radni powinni mieć kompetencje adekwatne do swoich funkcji;
- b) zarząd powinien mieć kompetencje adekwatne do pełnionych funkcji i obowiązków oraz być bardziej profesjonalny w swoich działaniach;
- c) należy wprowadzić obowiązkowe egzaminy dla radnych, zwłaszcza ze znajomości statutu i prawa niezbędnego do sprawowania funkcji. Egzamin powinien być warunkiem objęcia funkcji radnego. Być może należałoby również rozważyć wprowadzenie egzaminu w połowie kadencji, a nieprzystąpienie do niego lub niezaliczenie mogłoby skutkować utratą mandatu;
- d) obostrzenia wobec kandydatów na radnych, m.in. weryfikacja zamieszkania na osiedlu i wywiad środowiskowy (przy jednoczesnym zachowaniu aktualnego trybu wyboru członków rad osiedli);
- e) osiedla powinny mieć aktualizowaną stronę internetową i aktywne profile w mediach społecznościowych;

- f) radni powinni mieć obowiązek korzystania z otrzymanych adresów mailowych;

**2) współpraca między osiedlami:**

- a) należy zachęcać osiedla do ścisłej współpracy, wymiany dobrych praktyk i realizacji wspólnych projektów.

**3) zarząd:**

- a) członkowie zarządu powinni być rzeczywiście wybierani przez radę, a nie promowani przez przewodniczącego zarządu;
- b) rada powinna móc odwołać przewodniczącego zarządu na uzasadniony wniosek co najmniej 1/4 czynnego składu rady;
- c) wprowadzenie możliwości odwołania pojedynczego członka zarządu (z klauzulą: „odwołany członek zarządu nie może być przez x czasu powołany na to samo stanowisko”);
- d) skarbnik powinien zostać odwołany za niedopełnienie obowiązków oraz za nieprzygotowanie sprawozdania. Skarbnik powinien odpowiadać za to, co jest obecnie domeną sekretarza, czyli: zapewniać dostęp do przechowywanych dokumentów (zgodnie z zasadą jawności działania organów osiedla) w siedzibie rady osiedla;
- e) doprecyzowanie zakresu i warunków, pod którymi członek zarządu może reprezentować radę na zewnątrz w kontaktach z instytucjami (np. poprzez zapis w statucie: „przewodniczący zarządu może wskazać członka zarządu odpowiedzialnego za wykonanie zadania”) – żeby przewodniczący nie musiał osobiście przekazywać dokumentów do WCRS (w praktyce wyznaczanie innych członków już działa, ale oficjalnie jest niestatutowe);
- f) przeprowadzenie akcji edukacyjnej na temat funkcjonowania osiedli dla instytucji miejskich, np. żeby wiedziały, że radę może reprezentować przewodniczący zarządu (ewentualnie zarząd), a nie każdy radny.

**4) doprecyzowanie struktury rady osiedla w statucie:**

- a) zarząd powinien podlegać radzie (na wzór parlamentu i Rady Ministrów);
- b) organ wykonawczy mianowany np. przez Prezydenta miasta (również spoza składu rady) – wnioskodawca argumentował, że rozwiązanie



takie zmniejszyłoby natężenie występowania konfliktów lokalnych czy personalnych oraz urzeczywistniałoby rozdział władzy prawodawczej i wykonawczej. Należy zaznaczyć, że było to odosobniony głos. Propozycja nie zyskała uznania – inni uczestnicy konsultacji podeszli do niej z rezerwą, dostrzegając w takim mechanizmie zagrożenie utraty samodzielności przez samorząd osiedlowy.

**5) niska frekwencja na posiedzeniach:**

- a) konieczność ustalenie niższego progu dopuszczalnych nieobecności (ale poza sesjami nadzwyczajnymi), którego przekroczenie stanowiłoby przesłankę do wygaszenia mandatu.

**6) konflikty wewnątrz rady osiedla:**

- a) obecnie nie ma władzy sądowniczej, która miałaby rozstrzygać konflikty w osiedlu oraz brak jest adekwatnych narzędzi dyscyplinujących radnych – dostępna jest jedynie bardzo ostra sankcja, tj. rozwiązanie rady osiedla. Nie ma możliwości wyeliminowania radnych sprzeniewierających się pełnionemu mandatowi. Rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie „sądu koleżeńskiego” złożonego z przedstawicieli środowiska radnych osiedlowych (z różnych osiedli; patrz rozwiązania dotyczące konfederacji, konwentu, Rady przy Prezydencie). Należy również powołać stałą komisję rewizyjną, złożoną z przedstawicieli wszystkich osiedli – ciało ponadosiedlowe zajmujące się m.in. dyscypliną (np. analogicznie do komisji inicjatyw lokalnych, która działa obecnie);
- b) wprowadzenie komisji etyki w radach;
- c) doprecyzowanie statutu;
- d) katalog czynności, które uchylają mandat radnego lub powodują jego zawieszenie (wtedy konieczna zmiana ordynacji wyborczej), np. krótsza niż obecnie absencja;
- e) określone zasady rozwiązywania rady;
- f) zasady rozwiązywania konfliktów wewnątrz rady – w ramach regulaminu organizacyjnego sesji, np. zabieranie głosu na maksymalnie dwie minuty.

**Kraków i Poznań**

Warto zauważyć, że w Krakowie w obecnym statucie nie ma zapisów dotyczących wygaszenia mandatu, ponieważ wcześniejsze mechanizmy były wykorzystywane

w sporach personalnych. Tylko prawomocny wyrok sądowy powoduje wygaszanie mandatu radnego. W Poznaniu również nie ma takich zapisów w statucie – co nie oznacza, że w tych miastach problem nie występuje.

**7) czas trwania kadencji:**

- a) wybór „na zakładkę” – część „starych radnych” pozostaje, np. 50% (jak w radach nadzorczych), lub – ze względu na wykruzanie się radnych w trakcie kadencji – wybory uzupełniające po określonym czasie (dla zachowania „pamięci instytucjonalnej”),
- b) dwukadencyjność lub określona karencja między kolejnymi kadencjami,
- c) dobra praktyka: spotkania ustępującej i nowo wybranej rady,
- d) obowiązek przekazania wybranemu przewodniczącemu dokumentacji wraz z majątkiem przez przewodniczącego poprzedniej rady,
- e) postulat połączenia wyborów do Rady Miasta i rady osiedla (choć obecni radni wskazywali zagrożenie upolitycznieniem). Obecnie postulat bezprzedmiotowy ze względu na zmiany wprowadzone w kodeksie wyborczym.

**8) właściwość:**

- a) wykonywanie przez zarząd zadań zleconych przez Prezydenta bez uchwały rady.

**9) przewodniczący rady:**

- a) obecnie dużym wyzwaniem jest wybór przewodniczącego w trakcie pierwszej sesji, podczas której członkowie dopiero się poznają. Dlatego też postuluje się przesunięcie wyborów przewodniczącego na kolejne posiedzenie oraz uwzględnienie udziału urzędnika w tym posiedzeniu;
- b) do czasu wyboru przewodniczącego jego funkcję powinien pełnić tymczasowy przewodniczący, np. osoba, która uzyskała najwięcej głosów w wyborach lub najstarsza osoba (tzw. przewodniczący senior);
- c) rezygnacja z funkcji przewodniczącego powinna być ważna bez zatwierdzenia, w wyniku oświadczenia radnego.

## Kraków

W Krakowie obowiązki przewodniczący rady pełni przewodniczący zarządu. Ważną rolę w związku z tym odgrywa tam komisja rewizyjna – niezwykle istotna funkcja kontrolna w przypadku łączenia tych dwóch kompetencji przez jedną osobę. W modelu krakowskim znaczenie przewodniczącego zarządu jest więc bardzo duże.

## Gdańsk

W Gdańsku w aktualnym statucie jest zapis mówiący o tym, że radni składają ślubowanie na sesji inauguracyjnej przed przewodniczącym Rady Miasta Gdańska i tylko oni mogą brać czynny bądź bierny udział w głosowaniu na przewodniczącego rady dzielnic. Wybór odbywa się na kolejnej, „zwykłej” sesji, na której zazwyczaj nie ma już miejskich radnych. Ślubowanie od osób nieobecnych na inauguracji odbiera więc nowo wybrany przewodniczący rady dzielnic. Jeżeli ktoś chciałby na zwykłej sesji dzielnicowej kandydować na przewodniczącego lub oddać głos na swojego kandydata, a nie był zaprzysiężony, nie mógłby tego zrobić.

### 10) sesja rady osiedla:

- a) sesja powinna być zwoływana nie rzadziej niż raz na 3 miesiące (obecnie można zwołać sesję na początku i na końcu dwóch kwartałów, co oznaczać realną przerwę o długości niemal 6 miesięcy);
- b) harmonogram spotkań ułożony w oparciu o „plan operacyjny/realizacyjny” uzgodniony z miastem – taki harmonogram pozwala zaplanować pracę osiedla oraz osłabia wartość sesji, co oznacza, że osiedle może pracować permanentnie, a nie „od sesji do sesji”;
- c) wprowadzenie obligatoryjności procedury zwoływania: przewodniczący powinien na 7 dni wcześniej poinformować o sesji oraz jednocześnie przekazać porządek sesji i projekty uchwał;
- d) wprowadzenie obligatoryjności uwzględnienia w porządku sesji wszystkich projektów uchwał i wniosków zgłaszanych wcześniej przez radnych (w czasie konsultacji zdarzały się także głosy przeciwnie, wskazujące, że w zasadzie taki pomysł mógłby prowadzić do anarchii i ułatwiłby radnym generowanie obstrukcji; zapis tego typu

- uniemożliwiłby właściwie kontrolę merytoryczną nad jakością procedowanych dokumentów);
- e) procedura zgłaszania uchwały musi być zgodna ze standardami dokumentów prawnych;
  - f) informowanie o nadzwyczajnych sesjach musi odbywać się na co najmniej 2 dni przed sesją;
  - g) zmiana porządku obrad powinna być możliwa jedynie w oparciu o uzasadniony wniosek;
  - h) zatwierdzenie protokołu z poprzedniej sesji powinno odbywać się na początku kolejnej sesji;
  - i) należy dopuścić przedkładanie uchwał osiedla jednostce organizacyjnej miasta obsługującej osiedle przez dowolnego członka zarządu;
  - j) należy wprowadzić zapis, iż w razie nieobecności przewodniczącego obradom przewodniczy wiceprzewodniczący;
  - k) w porządku obrad powinien każdorazowo znaleźć się punkt „informacje o bieżących działaniach zarządu”, także z informacjami finansowymi.

**11) komisje rad osiedli:**

- a) odstąpienie od obowiązku zatwierdzania zmiany przewodniczącego komisji przez radę;
- b) wzmocnienie „inicjatywodawczej” roli komisji;
- c) doprecyzowanie w statucie zapisów na temat tego, jak odwołać komisję oraz jak zwołać spotkanie.

**12) dyżury radnych:**

- a) wzmocnienie obligatoryjności udostępnienia przez zarząd osiedla pomieszczeń radnym pełniącym dyżur;
- b) wprowadzenie co najmniej dwuosobowych dyżurów;
- c) dostęp do właściwego zaplecza (warunki odpowiednie dla dyżurujących, ale również do przyjmowanych mieszkańców) oraz sekretariatu (udostępnianie dokumentów na żądanie mieszkańców).

**13) apolityczność rad:**

- a) propozycja zapisów uniemożliwiających łączenie mandatu radnego osiedlowego i miejskiego (propozycja w czasie konsultacji miała zarówno zwolenników, jak i przeciwników).

## Kraków

W Krakowie funkcjonuje naturalnie upolitycznienie rad (można kandydować z list partyjnych), ale jest to też pas transmisyjny dla przekazywania problemów lokalnych na wyższe szczeble w zarządzaniu miasta.

### 14) pozostałe uwagi:

- a) wprowadzenie elektronicznego obiegu informacji poprzez bezpieczne łącza (do decyzji osiedli);
- b) w zakresie budżetu – dookreślenie, że w przypadku uchylania się przez radę osiedla od uchwalenia planu finansowego, dokonywanie wydatków na podstawie projektu planu wydatków uchwalonego uprzednio przez zarząd osiedla (prowizorium) możliwe będzie jedynie w ograniczonym okresie (sugerowano 60 dni);
- c) należy rozważyć możliwość oraz sposób uczestnictwa mieszkańców w sesjach;
- d) obecnie jednostka pomocnicza składa do Rady Miejskiej sprawozdanie z sytuacji na osiedlu, ale jest ono fikcyjne, ponieważ obecnie władzę nadrzędną nad samorządami osiedlowymi sprawuje Prezydent. Należy usunąć ze statutu sprawozdanie z sytuacji lub znaleźć inne rozwiązanie.

→ rekomendacje uczestników konsultacji w sprawie nadania statutów osiedli uchwałą Rady Miejskiej (19 września – 17 listopada 2016 roku)

### Komunikacja:

- każdy członek rady osiedla na początku kadencji ma obowiązek przejść szkolenie z komunikacji społecznej (w tym z mediów społecznościowych), organizowane przez wskazaną przez Radę Miasta instytucję/organizację;
- obowiązkowe prowadzenie strony internetowej przez każdą radę osiedla przy ewentualnym wsparciu działu informatycznego z Urzędu Miejskiego;
- obowiązkowe prowadzenie kont społecznościowych przez każdą radę osiedla w celu bezpośredniej komunikacji z mieszkańcami;

- w zakresie zarządzania stroną internetową i kontami społecznościowymi – powinno zostać określone w statucie, kto ma dostęp do tej strony i może zamieszczać tam artykuły i wiadomości;
- obowiązkowe przekazywanie przez miasto w formie elektronicznej (na elektroniczną skrzynkę pocztową rad osiedli) informacji dotyczących wszelkiego typu działań, inwestycji itd. prowadzonych w granicach osiedla;
- wprowadzenie szkoleń dla radnych w sprawie zwoływania i prowadzenia obrad.