



RAPORT ZESPOŁU DS. MIEJSKICH
KLUBU JAGIELLOŃSKIEGO WE WROCŁAWIU

RADY OSIEDLA CZY DZIELNIC?

CZY POSIADAJĄCE WIĘKSZY ROZMIAR, BUDŻET
I KOMPETENCJE JEDNOSTKI POMOCNICZE GMINY
BĘDĄ FUNKCJONOWAĆ LEPIEJ?

AUTORZY:

MATEUSZ JAROSIEWICZ
JERZY KOLEŚNIK
PAULA KOLEŚNIK
BARTŁOMIEJ MATURA
KAROL PIEPRZ



Spis treści

6
WSTĘP

10
GRANICE
ADMINISTRACYJNE

22
KOMPETENCJE
I ZADANIA

34
BUDŻET

47
KAPITAŁ SPOŁECZNY

60
PODSUMOWANIE

67
ZAŁĄCZNIKI

78
BIBLIOGRAFIA

Wstęp

W ostatnich latach temat reformy rad osiedli we Wrocławiu powracał wielokrotnie, a najbardziej ożywiona debata miała miejsce chyba w roku 2008, kiedy ze strony klubu radnych Rafała Dutkiewicza padła propozycja przeprowadzenia reformy samorządowej, która m.in. miała zastąpić 48 rad osiedli kilkunastoma (15–20) radami dzielnic.¹ Od tego czasu podobne pomysły pojawiały się wielokrotnie, a najczęściej motywowane były bardzo niską frekwencją w wyborach do wrocławskich jednostek pomocniczych gminy oraz ich niewielkimi kompetencjami i budżetami. Aktualny model funkcjonowania rad osiedli jest nieefektywny i jakiegokolwiek próby jego korekty nie przyniosły do tej pory skutku. W obecnym kształcie wrocławskie jednostki pomocnicze gminy są bardzo nierówne, jeśli chodzi o liczbę mieszkańców (rozpiętość od 500 do ponad 30 000 mieszkańców), słabo finansowane (otrzymują najniższe finansowanie z grupy analizowanych miast), posiadają

¹Polska the Times, <http://www.polskatimes.pl/arttykul/160210,wroclaw-osiedlami-porzadza-prezydenci,1,id,t,sa.html>, dostęp 02.11.2017

niewielkie kompetencje, a także ich prestiż oraz legitymacja społeczna są mało znaczące. Oprócz regularnie pojawiających się propozycji reformy rad osiedli można zaobserwować rosnące zainteresowanie nimi ze strony opinii publicznej. Coraz więcej środowisk oraz obywateli Wrocławia zdaje sobie sprawę z wagi posiadania sprawnie funkcjonujących jednostek pomocniczych gminy, a mimo to wciąż mamy być może najłabsze rady osiedli/dzielnic ze wszystkich polskich miast.

Niniejszy raport jest pierwszą próbą zmierzenia się Klubu Jagiellońskiego z tematami miejskimi we Wrocławiu. Jako środowisko, którego jednym z celów jest „dostarczanie wiedzy niezbędnej do świadomego zaangażowania w życie wspólnotowe”², postanowiliśmy powołać we Wrocławiu Zespół ds. Miejskich. Jego zadaniem będzie proponowanie, w oparciu o analizę, rozwiązań, których celem jest poprawa szeroko rozumianego funkcjonowania miasta. Czerpiąc z doświadczeń Klubu w przygotowywaniu podobnych analiz dotyczących Krakowa, a także posiłkując się wsparciem kolegów z Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, chcemy dostarczać materiały o wysokiej wartości merytorycznej oraz propono-

² Preambuła Statutu Klubu Jagiellońskiego, <http://kj.org.pl/wp-content/uploads/2017/06/Statut-Klubu-Jagiello%C5%84skiego.pdf>, dostęp 02.11.2017

wać rozwiązania, które wpłyną na poprawę jakości życia mieszkańców Wrocławia.

Klub Jagielloński od dawna postuluje poprawę źle funkcjonujących instytucji, deglomercję i decentralizację życia społeczno-politycznego, aby nasze państwo sprawnie funkcjonowało nie tylko w samej jego stolicy. Postulowaliśmy w czerwcu 2017 roku, razem z Towarzystwem Upiększania Miasta Wrocławia oraz Akcją Miasto, usytuowanie we Wrocławiu centrali nowo powstającego Narodowego Instytutu Technologicznego, w grudniu 2017 roku zaś zaproponowaliśmy umiejscowienie siedziby Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w Nowym Sączu. Na lokalnym gruncie prezentowany raport włącza się w dyskusję na temat deglomercji samego Wrocławia.

W niniejszym dokumencie zaprezentujemy analizę obecnej sytuacji rad osiedli oraz porównamy je z kilkoma polskimi i zagranicznymi miastami, o charakterystyce zbliżonej do Wrocławia. Na tej podstawie proponujemy rozwiązania, których celem jest poprawa funkcjonowania pomocniczych jednostek gminy w naszym mieście. Chcemy przeanalizować funkcjonowanie rad osiedli pod kątem zasadności konkretnego podziału administracyjnego, budżetu, zadań

i kompetencji, członków oraz zaangażowanego kapitału społecznego. Dodatkowo, proponujemy nowy model, w jakim mogą funkcjonować jednostki pomocnicze miasta, oparty o bardziej funkcjonalny podział terytorialny. Wydaje się, że nie pojawiło się jeszcze takie opracowanie, chociaż z pewnością można znaleźć wiele dobrych i ciekawych materiałów traktujących o wrocławskich osiedlach (np. Wokół podziałów administracyjnych Wrocławia i dyskusji nad reformą rad osiedlowych Edwarda Czapiewskiego i Rafała Nowakowskiego³, refleksja, po niedokończonym procesie reformy radnego Marka Mutora w artykule Trzeba skończyć z bytami pozorowanymi⁴ czy Analiza Funkcjonalna Osiedli Wrocławia Izabeli Mironowicz).⁵

³ E. Czapiewski, R. Nowakowski, Wokół podziałów administracyjnych Wrocławia i dyskusji nad reformą rad osiedlowych, Dolnośląska Szkoła Wyższa, Miasto. Pamięć i Przyszłość 1 (2016)

⁴ Marek Mutor, Trzeba skończyć z bytami pozorowanymi, Miasto. Pamięć i Przyszłość. Wrocławski Rocznik Samorządowy nr 1(2016)

⁵ Izabela Mironowicz, Analiza Funkcjonalna Osiedli Wrocławia, Fundacja Dom Pokoju, Wrocław, 2016

Granice administracyjne

Obecnie we Wrocławiu jest 48 osiedli. Na największym z nich (Ołbinie) w dniu 30.06.2017 zameldowanych na pobyt stały i czasowy było 34 429 osób, a na najmniejszym (Bieńkowicach) – 500⁶. Średnia liczba mieszkańców przypadających na radę osiedla wyniosła 13 299 (przy założeniu liczby mieszkańców zgodnej ze wskazaniami GUS na czerwiec 2017 – 638 364⁷). Poniżej tabela przedstawiająca liczbę mieszkańców w 5 największych i 5 najmniejszych wrocławskich osiedlach.

Jak łatwo zauważyć, różnice pomiędzy wielkością osiedli są znaczne. Największe z nich jest ponad 68 razy większe od najmniejszego, a populacja 5 najmniejszych łącznie liczy mniej więcej $\frac{1}{4}$ populacji piątego największego osiedla (Powstańców Śląskich). Konsekwencją takiej sytuacji jest trudność w ustaleniu optymalnych zadań i kompetencji rad osiedla, sposobów zarządzania, finansowania, pozycji wobec władz

⁶ Wrocław rozmawia, <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/faq-dla-wyborcy->, dostęp 13.11.2017

⁷ GUS, http://wroclaw.stat.gov.pl/download/gfx/wroclaw/pl/defaultaktualnosci/750/3/26/1/wroclaw_3_kw_2017.pdf, dostęp 10.11.2017

5 największych osiedli we Wrocławiu⁸

Ołbin 34556

Pilczyce - Kozanów - Popowice Pn. 33949

Karłowice - Różanka 33694

Psie Pole - Zawidawie 29637

Powstańców Śląskich 28191

5 najmniejszych osiedli we Wrocławiu⁹

Bieńkowice 494

Świniary 722

Widawa 1594

Lipa Piotrowska 1844

Jerzmanowo - Jarłontów - Strachowice - Osiniec 2067

⁸ BIP, <http://bip.um.wroc.pl/attachments/download/55615>, dostęp 14.02.2014

⁹ BIP, <http://bip.um.wroc.pl/attachments/download/55615>, dostęp 14.02.2014

miasta, a także wielu innych kwestii. Z jednej strony wśród pomocniczych jednostek samorządu znajdują się kilkusetosobowe wspólnoty, a z drugiej osiedla o wielkości porównywalnej do małego miasta (np. Ołbin ma o 1755 mieszkańców więcej niż będąca miastem powiatowym Oława). Pojawia się także pytanie o skuteczność koordynacji działań tak wielu jednostek oraz możliwości rzetelnego zajęcia się zgłaszanymi przez nie wnioskami.

Ciekawym punktem odniesienia może być porównanie średniej wielkości wrocławskiego osiedla z wielkością pomocniczych jednostek samorządu w 5 największych polskich miastach (poza Warszawą¹⁰), a także wybranych miast zagranicznych. Grupa porównawcza została dobrana tak, aby znalazły się w niej miasta jak najbardziej zbliżone do Wrocławia. Podstawowym kryterium była liczba ich mieszkańców oraz funkcjonowanie w porównywalnych warunkowaniach prawnych (stąd 4 polskie miasta) oraz historycznych (powód dla włączenia miast z byłego NRD i Republiki Czeskiej – które mają podobnie krótką historię współczesnej, demokratycznej samorządności). Dodatkowo zostało uwzględnione jedno miasto o odmiennej historii samo-

¹⁰ Warszawa nie jest brana pod uwagę, ponieważ rady dzielnic nie mają tam statusu jednostki pomocniczej samorządu. Ich działanie reguluje odrębna ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy.

Liczba mieszkańców przypadających na jednostkę pomocniczą

Lipsk 56761

Kraków 42282

Drezno 28622

Stuttgart 27119

Łódź 19472

Brno 13959

Gdańsk 13596

Wrocław 13245

Poznań 12913

rządności, ale porównywalnej do Wrocławia liczbie mieszkańców – Stuttgart. Jak widać z przedstawionej statystyki, Wrocław jest jedynym miastem o tak dużej liczbie jednostek pomocniczych, co może utrudniać skuteczne zarządzanie miastem. Także porównując średnią liczbę mieszkańców przypadających na radę, można zaobserwować, że Wrocław plasuje się w tej kategorii na przedostatnim miejscu, wyprzedzając jedynie Poznań. Nie

ma zgodności co do optymalnej wielkości jednostek pomocniczych – powinna ona stanowić kompromis między bliskością i zdolnością identyfikowania problemów wspólnoty lokalnej a budżetem i kompetencjami idącymi za centralizacją.

Podział na osiedla nie jest jedynym występującym we Wrocławiu. W mieście funkcjonują także inne podziały, stosowane przez różne podmioty, wśród których można wymienić:

- 77 rejonów urbanistyczne – stosowane przez Urząd Miasta,
- 579 rejonów statystyczne – stosowane przez GUS,
- obwody szkolne – rejonów szkół podstawowych (zbliżone do granic osiedli),
- 7 okręgów wyborczych do Rady Miasta,
- 5 dzielnic – dawne dzielnice sprzed reformy w 1991 r. (podział do dziś wykorzystywany przez administrację rządową: sądy rejonowe, policję, urzędy skarbowe, ZUS),
- 29 rejonów wskazanych przez Wrocławskie Obserwatorium Społeczne,
- 76 jednostek wskazanych przez studium historyczno-konserwatorskie,
- 10 dekanatów Kościoła katolickiego.

Większość z tych podziałów jest w zasadzie niepowiązana ze sobą. Np. rady osie-

dli mają inne granice niż rejony urbanistyczne czy statystyczne. Zamieszanie z powodu wielości podziałów powoduje, że obywatele mogą – przykładowo – błędnie sądzić, że wybory osiedlowe dotyczą np. wyłącznie rady spółdzielni mieszkaniowych.

Mając świadomość niedomagań obecnego podziału administracyjnego Wrocławia, chcemy zaproponować jego zmianę w sposób, który wyeliminuje przynajmniej część wspomnianych wcześniej problemów wynikających ze zbyt dużej liczby jednostek oraz znaczących różnic w ich wielkości. W związku z tym proponujemy połączenie/transformację 48 rad osiedli w 17 rad dzielnic. Proponowany przez nas podział na dzielnice opiera się na czterech podstawowych kryteriach: uwzględnienie naturalnych granic (rzeki, linie kolejowe, drogi), zapewnienie każdej jednostce terenów rozwojowych (tereny przemysłowe lub tereny na zabudowę przemysłową, tereny zielone oraz tereny na rozbudowę mieszkaniową) oraz sprzyjanie rozwojowi centrów dzielnicowych. Poniżej zamieszczamy mapę z zaznaczonym proponowanym przez nas podziałem administracyjnym Wrocławia, a także tabelę pokazującą, z jakich osiedli miałyby składać się dzielnice.

Proponowane granice dzielnic Wrocławia



Osiedla wchodzące w skład nowych dzielnic

Leśnica 27 352

Żerniki 3 882

**Jerzmanowo-Jarłontów-
Strachowice-Osiniec** 2 075

Łączna liczba
mieszkańców: 33 309

Muchobór Mały 8 368

Muchobór Wielki 11 971

Nowy Dwór 16 526

Łączna liczba
mieszkańców: 36 865

Gądów-Popowice Pd. 25 679

Kuźniki 5 642

Łączna liczba
mieszkańców: 31 321

Stare Miasto 10 147

Przedmieście Świdnickie 14 540

Łączna liczba
mieszkańców: 24 687

Kleczków 6 252

Nadodrże 24 783

Łączna liczba
mieszkańców: 31 035

Szczepin 20 951

Ołbin 34 429

Plac Grunwaldzki 14 390

Łączna liczba
mieszkańców: 48 819

**Pilczyce-Kozanów-
Popowice Pn.** 33 610

Maślice 10 226

Pracze Odrzańskie 4 878

Łączna liczba
mieszkańców: 48 714

Osobowice-Rędzin 3 023

Świniary 732

Różanka 13 350

Łączna liczba
mieszkańców: 17 105

Karłowice 20 000

Sołtysowice 3 570

**Polanowice-Poświętne
-Ligota** 4 304

Widawa 1 579

Lipa Piotrowska 1 644

Łączna liczba
mieszkańców: 31 097

Osiedla wchodzące w skład nowych dzielnic

Psie Pole-Zawidawie 29 610
Pawłowice 2 182

Łączna liczba
mieszkańców: 31 792

Kowale 2 292
Swojczyce-Strachocin-Wojnow 6 072
Zacisze-Zalesie-Szczytniki 4 692
**Biskupin-Sępólno-
Dąbie-Bartoszewice** 20 867

Łączna liczba
mieszkańców: 33 923

Przedmieście Oławskie 22 138
Księżę 5 933

Łączna liczba
mieszkańców: 28 071

Gajowice 24 951
Powstańców Śląskich 28 194

Łączna liczba
mieszkańców: 53 145

Jagodno 5 277
Brochów 7 244
Bieńkowice 500
Tarnogaj 6 579
Huby 21 072

Łączna liczba
mieszkańców: 40 672

Ołtaszyn 6 448
Wojszyce 5 715
Borek 13 468
Gaj 20 208

Łączna liczba
mieszkańców: 45 839

Oporów 6 901
Klecina 6 365
Krzyki-Partynice 19 701
Grabiszyn-Grabiszyniek 13 732

Łączna liczba
mieszkańców: 46 699

Średnia populacja dzielnicy przy proponowanym przez nas podziale wynosi 35 532 mieszkańców. Najmniejsza byłaby zamieszkiwana przez 17 105, a największa przez 53 145 osób. Najmniejsza dzielnica jest więc trzy razy mniejsza od największej (co jest znaczącą zmianą w porównaniu do obecnej sytuacji, w której różnica między największym a najmniejszym osiedlem jest prawie siedemdziesięciokrotna). Kolejno, w przypadku podziału na osiedla odchylenie standardowe liczby mieszkańców wynosi aż 79% średniej wielkości osiedla, natomiast w przypadku proponowanego przez nas podziału analogiczna wartość to 29%. W proponowanym podziale na dzielnice mamy do czynienia z 17 jednostkami o zbliżonej wielkości, co pozwoli lepiej dostosować do ich potrzeb przyznane kompetencje i zadania. Zalety analizowanego rozwiązania są przedstawione poniżej:

- Dzielnice nie byłyby tylko kolejnym szczeblem jednostek pomocniczych miasta, ale nowym modelem funkcjonowania miasta. Nowe dzielnice, otrzymałyby dodatkowe kompetencje oraz większe budżety.
- Dzielnice charakteryzują się bardziej zbliżoną liczbą mieszkańców (na dzielnicę przypada od 17 tys. do 53 tys. mieszkańców), co

po zmianie sposobu finansowania oznacza zbliżone budżety dla poszczególnych jednostek.

- Proponowany podział jednocześnie sprzyja tworzeniu się dzielnicowych centrów, których nie ma w aktualnym podziale na osiedla (deglomeracja Wrocławia).
- Dzielnice są lepiej niż osiedla dostosowane do naturalnych granic (rzeki, drogi, parki, nasypy kolejowe itp.).
- Każda z dzielnic ma naturalne obszary rozwojowe, tereny przemysłowe lub tereny na zabudowę przemysłową, tereny zielone oraz tereny na rozbudowę mieszkaniową.
- „Większy może więcej” – czyli większe dzielnice, z szerszymi kompetencjami, lepiej rozwiązywałyby lokalne problemy (ich głos byłby bardziej słyszalny niż jednego konkretnego osiedla). Dzielnice wciąż będą na tyle małe, żeby mieć dobrą znajomość spraw lokalnych, a wyposażone w większe kompetencje, budżety, legitymację społeczną oraz reprezentując większą liczbę mieszkańców, powinny mieć silniejszą pozycję negocjacyjną w kontaktach z władzami miasta.
- Dzielnice mogą wykonywać podobne zadania w związku ze zbliżoną liczbą mieszkańców.
- Ułatwione byłoby zarządzanie miastem

z punktu widzenia magistratu – łatwiej jest zarządzać 17 niż 48 jednostkami. Jednocześnie dzielnicom łatwiej będzie wypracować rozwiązania między sobą, ponieważ ustalenie jednolitego stanowiska w konkretnej sprawie jest prostsze przy mniejszej liczbie partnerów.

Kompetencje i zadania

Poza niskim budżetem rad osiedli kolejną kwestią podnoszoną jako powód ich słabości są niewielkie kompetencje. Aby sprawdzić tezę, czy rzeczywiście rady osiedla we Wrocławiu mają relatywnie niewielkie kompetencje, zostaną one porównane z miastami polskimi i zagranicznymi. Poniżej przytaczamy statut Wrocławia opisujący kompetencje rad osiedla¹¹:

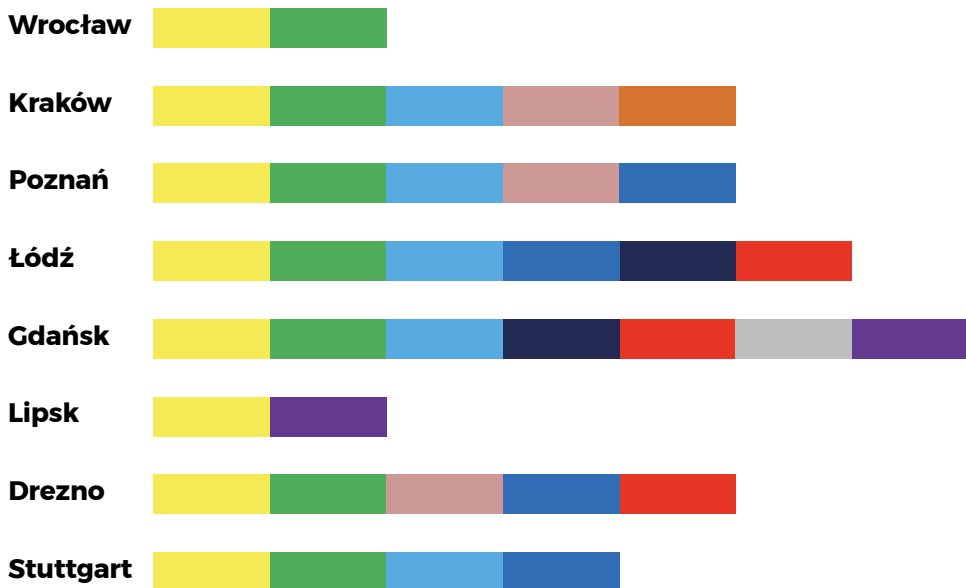
- wybór i odwołanie zarządu osiedla;
- opiniowanie projektu przedsięwzięć Rady Miejskiej Prezydenta dotyczących mieszkańców i terenu osiedla;
- opiniowanie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego osiedla;
- przedstawianie Radzie Miejskiej do końca lutego każdego roku oceny funkcjonowania na obszarze osiedla administracji samorządowej w zakresie obsługi mieszkańców, współpracy z samorządem osiedla, realizacji inwestycji komunalnych, zarządzania mieniem komunalnym;

¹¹Statut miasta Wrocławia, <http://bip.um.wroc.pl/artykuly/193/statut-wroclawia>, dostęp 13.11.2017

- 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;
- współudział w tworzeniu planu budżetu Miasta w części związanej z działalnością osiedli. W tym celu odpowiednie wnioski należy składać do końca kwietnia każdego roku. Niewykorzystane przez osiedle środki finansowe pozostają do jego dyspozycji w roku następnym tylko w przypadku podjęcia odpowiedniej uchwały Rady Miejskiej;
- dysponowanie środkami finansowymi, przekazywanymi na potrzeby osiedla z budżetu Miasta;
- inne sprawy wynikające ze statutu osiedla.

Na następnej stronie, na wykresie, zostały wymienione kompetencje i zadania pomocniczych jednostek gminy w poszczególnych miastach. Ujęte zostały te, które godne są szczególnej uwagi. Opis kompetencji nie odpowiada ich dokładnemu brzmieniu zawartemu w przepisach, a jedynie przybliża funkcje pełnione przez pomocnicze jednostki samorządu w wybranych miastach.

Porównanie zadań i kompetencji pomocniczych jednostek samorządu w wybranych miastach polskich i zagranicznych¹¹



Legenda:

- Opiniowanie decyzji dotyczących osiedla a także działania administracji samorządowej, organów miasta etc.
- Wspieranie różnych inicjatyw społecznych na terenie osiedla/dzielnicy
- Współpraca z administracją samorządową, organami miasta etc.
- Decydowanie o lokalnych inwestycjach
- Decydowanie o obsadzeniu niektórych stanowisk w mieście
- Zobowiązanie miasta do brania pod uwagę zdania jednostek pomocniczych gminy
- Opiniowanie działań ogólnomiejskich (dotyczących nie tylko osiedla/dzielnicy)
- Współdecydowanie o użyciu mienia komunalnego na terenie osiedla/dzielnicy (wykraczające poza użytkowanie siedziby)
- Decydowanie o zagospodarowaniu terenów dzielnicy
- Inicjowanie lub uczestniczenie w procesie nadawania nazw obiektom miejskim na terenie dzielnicy

Zadania osiedli we Wrocławiu sprawdzają się przede wszystkim do roli konsultacyjnej. Opiniowanie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ocena funkcjonowania administracji samorządowej na obszarze osiedla oraz składanie propozycji dotyczących budżetu w zakresie, w jakim dotyczy to funkcjonowania osiedli, mają taki właśnie charakter. Jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego powinny stanowić pomost między mieszkańcami osiedli a władzami samorządowymi. Ich zadaniem jest komunikowanie potrzeb i opinii lokalnej społeczności. Takie zadania rady dzielnic/ osiedli mają w każdym analizowanym mieście.

Czysto konsultacyjny charakter jednostek pomocniczych mają także dzielnice (Stadtbezirke) w Lipsku. W tym mieście nie podejmują one decyzji w sprawach dzielnicy, a jedynie doradzają innym organom administracji. Osiedla we Wrocławiu mają również pełnić funkcję organizatorską, poprzez wspieranie inicjatyw społecznych, podejmowanych na rzecz osiedla. Dysponują do realizacji tego celu określonymi środkami

¹²Opracowanie własne na podstawie: Statut Wrocławia, <http://bip.um.wroc.pl/artykuly/193/statut-wroclawia>, dostęp 17.11.2017, Biuletyn Informacji publicznej, https://www.bip.krakow.pl/?bip_id=1&mimi=462, dostęp 18.11.2017, Statut Osiedla Bałuty, https://bip.um.lodz.pl/files/public/dla_mieszkanca/osiedla/Baluty-Centrum/statut_Osiedla_Baluty-Centrum_.pdf, dostęp 18.11.2017, Biuletyn Informacji Publicznej, <http://www.poznan.pl/mim/osiedla/zadanie-i-kompetencje,p,9350,9728.html>, dostęp 18.11.2017, Statut Rady Dzielnicy Osowa, <http://rada.osowa.com/kompetencje-rady-dzielnicy/>, dostęp 18.11.2017

finansowymi. Jest to typowe zadanie jednostek pomocniczych, wykonywane w każdym z analizowanych miast. Kolejną grupą kompetencji są te odnoszące się do współdecydowania o sprawach dzielnicy. Przykładem może być wpływ rad osiedli na obsadzanie niektórych stanowisk w jednostkach organizacyjnych tworzonych przez władze samorządowe lub decydowanie o lokalnych inwestycjach. We Wrocławiu brak jest takich „twardych” kompetencji. Osiedla nie mają możliwości współtworzenia polityki miasta w sposób bezpośredni, mogą jedynie proponować pewne rozwiązania.

Kolejną kwestią jest zarządzanie mieniem komunalnym przez jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego i korzystanie z niego. Zgodnie ze statutem Wrocławia osiedlom może być przyznane prawo zarządu wydzieloną częścią mienia komunalnego znajdującego się na ich terytorium, jeżeli jest to niezbędne do wykonywania zadań statutowych. Wydaje się, że taka regulacja odnosi się wyłącznie do tych składników mienia komunalnego, które są konieczne do funkcjonowania organów osiedla. Przede wszystkim chodzi tu o nieruchomość służącą jako siedziba dla rady i zarządu. Czynności dokonywane przez organy osiedla nie mogą

przekroczyć granicy zwykłego zarządu. W modelu wrocławskim, w którym osiedla mają charakter przede wszystkim konsultacyjny, sprawowanie zarządu nad mieniem komunalnym ma na celu ułatwienie funkcjonowania samym organom osiedla, a nie podejmowanie konkretnych działań na rzecz osiedla. Przykładem innego sposobu korzystania przez jednostki pomocnicze z mienia komunalnego może być Łódź, gdzie osiedla mogą wnioskować o przekazanie zadań oraz składników mienia komunalnego w celu współdziałania przy załatwianiu spraw, w części dotyczącej osiedla, dotyczących placów zabaw, świetlic, klubów, boisk i terenów rekreacyjnych. W tym podejściu widoczne jest dążenie do przekazania osiedlom odpowiedzialności za część mienia komunalnego i za to, jak będzie ono wykorzystywane na terenie osiedla. Jednostka pomocnicza zyskuje tu rzeczywisty wpływ na sytuację na terenie osiedla poprzez decydowanie o konkretnych składnikach mienia komunalnego. Takie uprawnienia pozwalają na podjęcie działań mających realny wpływ na życie mieszkańców.

Ze względu na niewielkie – w porównaniu do innych miast – kompetencje wrocławscy radni osiedlowi bywają sfrustrowa-

ni, ponieważ ich ciężka praca rzadko ma przełożenie na konkretne efekty. Niewielkie możliwości sprawiają, że rady osiedli nie są w stanie w wielu przypadkach przeprowadzić działań, które (jeżeli zakończyłyby się sukcesem) zwiększyłyby świadomość mieszkańców na temat istnienia RO oraz podniosły ich ocenę. Obecnie nawet obywatele, którzy wiedzą o istnieniu takich organów, często nie są zainteresowani choćby udziałem w wyborach do nich.

Na podstawie lektury statutów jednostek pomocniczych samorządu w innych miastach (Kraków, Poznań, Łódź, Gdańsk, Lipsk, Drezno, Stuttgart) wybraliśmy kompetencje, które naszym zdaniem dodane do obecnych w największym stopniu poprawią funkcjonowanie rad osiedla/ dzielnicy we Wrocławiu:

- opiniowanie projektu budżetu Miasta;
- dokonywanie lokalnych inwestycji o wartości mieszczącej się w zakresie środków, którymi dysponuje rada dzielnicy (oczywiście termin „lokalne inwestycje” będzie wymagał stosownego doprecyzowania);
- uczestnictwo przedstawiciela rady dzielnicy w posiedzeniach komisji przetargowych organizowanych przez miejskie jednostki organizacyjne, w tym administrujące nieru-

chomościami, w zakresie spraw w całości dotyczących obszaru dzielnicy wraz prawem do oceny wykonania będących przedmiotem przetargu zadań;

- współdziałanie z organizacjami społecznymi i innymi podmiotami w tworzeniu na terenie dzielnicy świetlic i klubów osiedlowych dla dzieci, młodzieży i pozostałych mieszkańców;

- współdziałanie z administracjami nieruchomości istniejących na terenie dzielnicy w zakresie zarządzania i dbałości o stan mienia komunalnego, wskazywania niezbędnych, priorytetowych do wykonania remontów, udziału w odbiorze wykonywanych prac;

- uczestnictwo przedstawiciela Rady dzielnicy w radach programowych miejskich instytucji kultury, oświatowych i sportowo-rekreacyjnych działających na obszarze dzielnicy;

- wnioskowanie o sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze dzielnicy;

- opiniowanie projektów przebiegu linii komunikacyjnych, lokalizacji przystanków i rozkładów jazdy transportu zbiorowego;

- opiniowanie projektów uchwał Rady Miasta w sprawie zasad przeznaczania wolnych

lokali użytkowych będących własnością Miasta na terenie dzielnicy;

- honorowanie osób zasłużonych;
- wyznaczanie kolejności robót związanych z utrzymaniem i renowacją lokalnych ulic, dróg i placów, łącznie z oświetleniem tych obiektów;
- Rada Miasta ma obowiązek wysłuchania rady dzielnicy w każdej sprawie, która dotyczy tej dzielnicy, a w szczególności w kwestii budżetu, w zakresie wydatków, związanych z tą dzielnicą;
- delegowanie jednego ze swoich członków do udziału w pracach odpowiedniej komisji Rady Miasta, jeśli komisja ta porusza ważne kwestie dotyczące dzielnicy. Członek taki ma głos doradczy.

Wprowadzenie proponowanych przez nas zmian da dzielnicom realny wpływ na sytuację na ich obszarze. Ich rola nadal będzie głównie konsultacyjna, wprowadzone zostaną jednak elementy współdecydowania oraz zapewniona zostanie możliwość decydowania o lokalnych inwestycjach. Wskazanie konkretnych kierunków działań, jak również przyznanie nowych uprawnień pomoże dzielnicom skuteczniej inicjować działania oddolne.

Jedną z głównych, nowych kompe-

tencji byłoby uczestnictwo przedstawiciela rady dzielnicy w komisjach przetargowych organizowanych przez miejskie jednostki organizacyjne, w tym administracje nieruchomości, w zakresie inwestycji w całości realizowanych na obszarze Dzielnicy wraz z oceną wykonania tych zadań. Dałoby to dzielnicom realny wpływ na to, w jaki sposób realizuje się inwestycje na ich obszarze. Dodatkowo, w ten sposób wprowadza się częściową kontrolę lokalnej społeczności nad prawidłowością wyboru zwycięskiej oferty. Podnosi to niewątpliwie zaufanie społeczne do decydentów. Delegowanie przedstawiciela do komisji przetargowej zwiększa również zainteresowanie pracami organów dzielnicy. Taka kompetencja jest przykładem realnego wpływu dzielnic na rzeczywistość, co pokazuje mieszkańcom potencjał tych jednostek i zachęca do zaangażowania się w ich prace. Ocena wykonania inwestycji dokonana przez przedstawiciela dzielnicy pomaga administracji miejskiej w ewaluacji własnych działań.

Współdziałanie z jednostkami sprawującymi zarząd nad nieruchomościami znajdującymi się na terenie dzielnicy pozwoli lokalnej społeczności na uzyskanie bezpośredniego wpływu na to, jak się nimi

rozporządza. Pozwoli to na lepsze wykonywanie zadań, gdyż jednostki za nie odpowiedzialne będą wiedziały, co zrobić, by efekty prac jak najlepiej przysłużyły się mieszkańcom. Ponadto przyznanie dzielnicom prawa do oceny, podobnie jak prawa do uczestnictwa w komisji przetargowej, zwiększy wśród mieszkańców wiarę w możliwości jednostek pomocniczych oraz w realność szansy wpływania na rzeczywistość poprzez podejmowanie aktywności obywatelskiej.

Kolejną ważną zmianą będzie decydowanie o kolejności inwestycji o charakterze lokalnym. Wychodzimy z założenia, że lokalni działacze mają bardzo dobry wgląd w to, jakie inwestycje w ich miejscu zamieszkania są najważniejsze i które powinny być realizowane w pierwszej kolejności.

■ Lepsze instrumenty konsultacyjne
Kolejnym krokiem będzie poprawienie komunikacji na linii rady dzielnic – administracja samorządowa. Możliwość delegowania członka rady dzielnicy do pracy (z głosem doradczym) w odpowiedniej komisji Rady Miasta pozwoli na uzyskanie wpływu na wypracowywanie rozwiązań dotyczących dzielnicy. Rada dzielnicy będzie mogła nie tylko optować za pewnymi rozwiązaniami, ale również mieć wgląd w to, jaki kształt

rozwiązanie finalnie przyjmie. Proponujemy również, aby odpowiedni organ dzielniccy opiniował kwestie dotyczące komunikacji miejskiej, które są kluczowe dla mieszkańców. Zaangażowanie rad dzielnic w proces decyzyjny w tak ważnych dla ludzi sprawach nie tylko pozwoli lepiej reprezentować ich opinie na forum miejskim, ale także przy okazji sprawi, że działalność tych gremiów stanie się powszechnie znana mieszkańcom. Podobną rolę odgrywać będą konsultacje w kwestii przeznaczenia nieruchomości znajdujących się na obszarze dzielnic.

■ Kompetencje inwestycyjne

Dzięki nowym kompetencjom dzielnicowi radni, którzy często najlepiej znają lokalne problemy, będą mieli możliwość podejmowania decyzji w sprawie wykorzystania pochodzących z budżetu miasta środków. Kompetencje w zakresie inwestycji przy okazji także podniosą prestiż pomocniczych jednostek samorządu oraz zwiększą zainteresowanie nimi wśród wyborców. Za tym powinna pójść intensywniejsza konkurencja pomiędzy kandydatami do rad, co zapewne przełoży się na wybór osób o większych kompetencjach.

Budżet

Wielokrotnie podnoszonym problemem wrocławskich rad osiedla jest ich niski budżet, który rzadko pozwala na więcej niż wypłatę diet dla radnych, opłacenie kosztów funkcjonowania siedziby oraz organizację niewielkich wydarzeń kulturalnych czy sportowych. Warto się przyjrzeć, jak Wrocław wypada pod tym kątem na tle innych polskich miast. Poniższa tabela prezentuje porównanie środków przeznaczanych przez wybrane miasta na rady osiedli/ dzielnic.

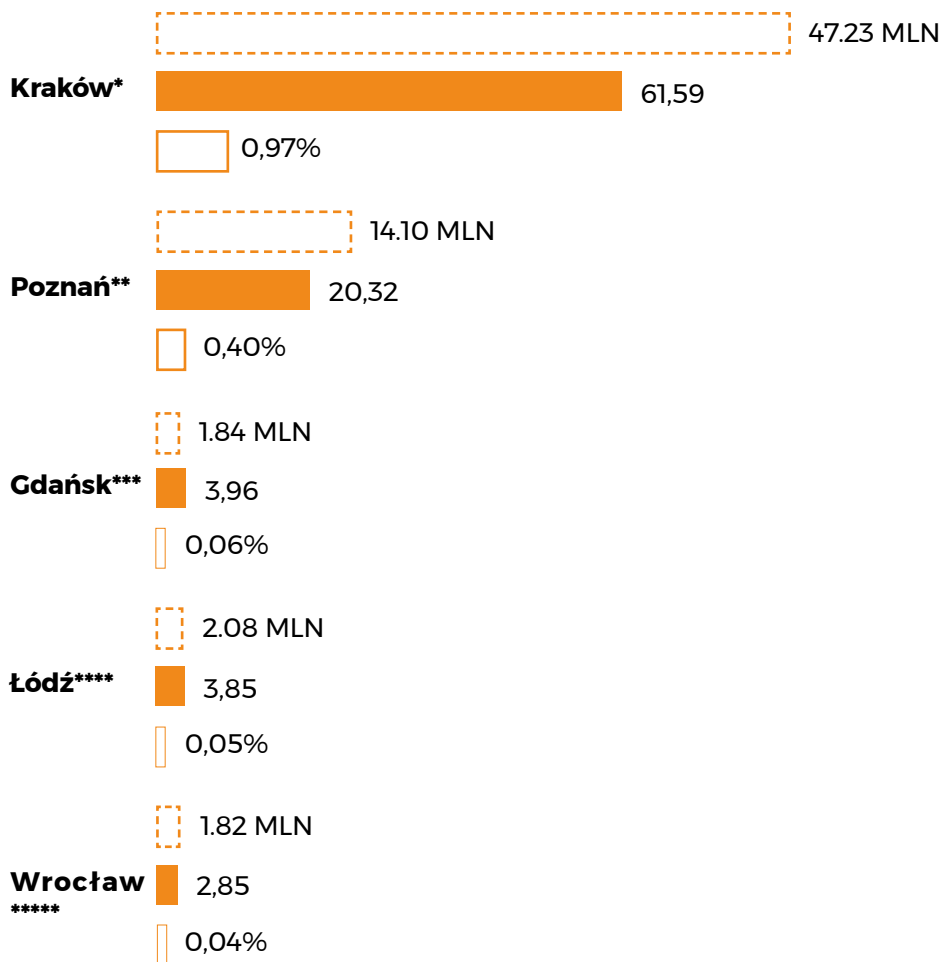
Z tabeli wynika, że powyższe miasta możemy podzielić na dwie grupy – te, w których rady osiedli/ dzielnic posiadają budżet inwestycyjny (Kraków, Poznań), oraz te, w których jednostki pomocnicze gminy takimi budżetami nie dysponują (Wrocław, Łódź, Gdańsk). Budżety rad posiadających środki na inwestycje są nieporównywalnie wyższe niż tych, które takich środków nie otrzymują. Jednak porównując zsumowane budżety RO we Wrocławiu z sumą budżetów ich odpowiedniczek w Łodzi i Gdań-

sku, można zaobserwować, że zarówno w przeliczeniu na mieszkańca, jak i w stosunku do całości wydatków miejskich Wrocław wydaje na rady osiedla najmniej. Kolejnym ciekawym aspektem do analizy jest kwestia granic rejonów budżetów obywatelskich. Pokrywają się one z granicami osiedli/dzielnic we wszystkich miastach oprócz Wrocławia i Poznania. Reasumując, każde z powyższych miast (poza Wrocławiem) posiada jednostki pomocnicze samorządu dysponujące budżetem inwestycyjnym, granice budżetu obywatelskiego tożsame z granicami osiedli/dzielnic lub obydwie te rzeczy jednocześnie (Kraków).

Poza kwotami, jakie miasta przeznaczają na funkcjonowanie swoich jednostek pomocniczych samorządu, ważny jest także sposób, w jaki te środki są naliczane. Tabela na następnej stronie prezentuje algorytmy stosowane w poszczególnych miastach.

Miastami, które obliczają kwotę przeznaczoną na rady dzielnic/ osiedli jedynie na podstawie liczby ich mieszkańców, są Łódź oraz Wrocław. Widoczne jest także większe skomplikowanie algorytmu decydującego o przydziale środków w przypadku miast zapewniających jednostkom pomocniczym samorządu budżety inwesty-

Porównanie środków przeznaczanych przez poszczególne miasta na jednostki pomocnicze samorządu



Legenda:

- Środki przeznaczone na RO/ RD w 2017 (PLN)
- Kwota przeznaczona na Rady Osiedli/ Dzielnic w przeliczeniu na mieszkańca (PLN)
- Procent wydatków budżetu w roku 2017

cyjne. Ciekawym przypadkiem jest Gdańsk, który uzależnia wysokość subwencji nie tylko od liczby mieszkańców, ale od frekwencji w wyborach do rad dzielnic.

Algorytm podziału środków stosowany we Wrocławiu sprawia, że budżet nie w pełni oddaje różnicę w wielkości poszczególnych osiedli. W praktyce Rada największego wrocławskiego osiedla (Ołbina) miała budżet w wysokości 49 250 zł, a najmniejszego (Bieńkowice) 21 320 zł¹³. Oznacza to, że Ołbin, mając prawie 68 razy więcej mieszkańców niż Bieńkowice, ma zaledwie 2,3 razy większy budżet.

Nasza propozycja obejmuje przeniesienie na grunt wrocławski rozwiązań, które z powodzeniem działają w Gdańsku (jak zostanie jeszcze zaprezentowane, Gdańsk w ostatnich wyborach do rad dzielnic zanotował frekwencję na poziomie 11%). Nowy algorytm działałby na identycznej zasadzie jak jego gdański odpowiednik, jednak z racji niższej frekwencji we Wrocławiu „widełki” kształtowałyby się następująco:

*Posiadają własny budżet inwestycyjny. W ramach krakowskiego BO realizowane są projekty dzielnicowe, a granice podziału na rejony w BO odpowiadają granicom dzielnic.

**Posiadają własny budżet inwestycyjny.

*** Podana kwota nie obejmuje 11,2 mln budżetu obywatelskiego, którego okręgi pokrywają się z okręgami rad dzielnic.

**** Podana kwota nie uwzględnia 30,01 mln budżetu obywatelskiego przydzielonego według podziału na rady osiedla. Nie obejmuje ona także środków możliwych do zdobycia w konkursach inwestycyjnych.

***** Kwota obejmująca jedynie bezpośrednie wydatki na rady osiedla.

¹³Biuletyn Informacji Publicznej, <http://bip.um.wroc.pl/attachments/download/41962>, dostęp 17.11.2017

Algorytm używany do obliczenia budżetów jednostek pomocniczych gminy w wybranych polskich miastach

Miasto	Sposób finansowania
Wrocław	<p>Aktualnie obowiązują następujące wskaźniki:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ dla osiedli o liczbie mieszkańców nieprzekraczającej 4000 osób – kwota 21 280 zł ■ dla osiedli o liczbie mieszkańców powyżej 4000 osób, a nieprzekraczającej 10 000 osób – kwota 33 130 zł ■ dla osiedli o liczbie mieszkańców powyżej 10 000 osób, a nieprzekraczającej 20 000 osób – kwota 42 840 zł ■ dla osiedli o liczbie mieszkańców powyżej 20 000 osób – kwota 49 170 zł
Łódź	Stała kwota na każdą radę, plus zmienna zależna od liczby mieszkańców

Miasto	Sposób finansowania
Kraków	40% środków dzielonych jest w równym stopniu na każdą z dzielnic, 40% środków dzielonych jest proporcjonalnie do liczby stałych mieszkańców każdej z dzielnic, 20% środków dzielonych jest proporcjonalnie do powierzchni terenów będących własnością Gminy Miejskiej Kraków i nieoddanych we władanie osobom trzecim lub nienależących do Skarbu Państwa i niebędących w zarządzie miejskich jednostek organizacyjnych.
Poznań	Środki wolne: (środki naliczone proporcjonalnie do liczby mieszkańców i powierzchni osiedla; środki naliczone od dochodu z podatku od nieruchomości), środki celowe przeznaczone na wykonanie zadań powierzonych osiedlom; środki przeznaczone na budowę, przebudowę, modernizację dróg oraz oświetlenia; środki uzyskane w drodze konkursu na dofinansowanie zadań inwestycyjnych.
Gdańsk	Budżet zależy od liczby mieszkańców oraz frekwencji wyborczej. Jeżeli frekwencja w wyborach do rady dzielnic wyniosła poniżej 14%, rada otrzymuje 4 zł na mieszkańca, jeżeli frekwencja była pomiędzy 14% a 16% jest to kwota 6 zł na mieszkańca, natomiast kiedy zgłoszuje więcej niż 16 %uprawnionych, kwota wzrasta do 8 zł na mieszkańca.

- Frekwencja w dzielnicach poniżej 10%–30 zł na mieszkańca rocznie
- Frekwencja pomiędzy 10% a 15 % – 40 zł na mieszkańca rocznie
- Frekwencja większa niż 15% – 50 zł na mieszkańca rocznie.

Oczywiście powyższe „widełki” są jedynie pewną propozycją, nad której szczegółami warto dyskutować. Reasumując, algorytm służący do obliczania wysokości budżetów rad dzielnic mógłby wyglądać następująco:

- dzielnice, w których frekwencja wyniosła poniżej 10%: liczba mieszkańców \times 30 zł
 - dzielnice, w których frekwencja wyniosła między 10% a 15%: liczba mieszkańców \times 40 zł
 - dzielnice, w których frekwencja wyniosła powyżej 15%: liczba mieszkańców \times 50 zł
- Bazując na przewidywanej liczbie mieszkańców każdej z dzielnic oraz frekwencji w poprzednich wyborach, możemy określić, że budżet każdej z nich wyglądałby następująco:

Budżety Rad Dzielnic według proponowanego algorytmu

Kolor	Liczba zameldowanych na pobyt stały i czasowy wg stanu na 30.06.2017	Frekwencja w wyborach 23.04.2017	Budżet
	33309	5,93%	999 270
	36865	5,09%	1 105 950
	31321	3,31%	939 630
	24687	3,99%	740 610
	31035	2,93%	931 050
	20951	4,63%	628 530
	48819	4,15%	1 464 570
	48714	7,04%	1 461 420
	17105	8,39%	513 150
	31097	9,96%	932 910
	31792	6,08%	953 760
	33923	8,35%	1 017 690
	28071	5,45%	842 130
	53145	3,04%	1 594 350
	40672	5,06%	1 220 160
	45839	8,24%	1 375 170
	46699	9,72%	1 400 970

SUMA: 18 121 320

Proponowane granice dzielnic Wrocławia



W rezultacie proponowanych przez nas rozwiązań z ponad **1,8 mln zł** do ponad **18 mln zł** wzrosłaby łączna suma przeznaczona na budżety rad dzielnic. Wydatki te stanowiłyby 0,43% wydatków miasta w 2017 roku (jedynie w Krakowie większy procent budżetu byłby przeznaczany na rady). Na jednego mieszkańca miasta przypadałoby 30 zł rocznie wydanych na Rady Dzielnic (także w tej kategorii Wrocław byłby jedynie za Krakowem). **Największa dzielnica** dysponowałaby budżetem równym **1 594 350 PLN**, a najmniejsza **628 530 zł**.

Taki sposób finansowania ma trzy zasadnicze zalety. Po pierwsze, jest on silną motywacją dla kandydatów na radnych, aby starali się oni nie tylko o jak najlepszy wynik swój lub swojego komitetu, ale także o jak najpowszechniejszy udział mieszkańców w wyborach. Podobnie, mieszkańcy będą mieli świadomość, iż samym swoim pójściem na wybory mogą sprawić, że ich dzielnica będzie miała większy budżet.

Po drugie, budżet dzielony w proponowany przez nas sposób lepiej oddaje różnice pomiędzy liczbą mieszkańców poszczególnych rejonów, ponieważ przyznana kwota silniej koreluje z nią niż w dotychczasowym algorytmie. Dzięki temu nie będzie-

my mieli do czynienia z tym, że za siedemdziesięciokrotną różnicą w liczbie ludności pomiędzy największym a najmniejszym osiedlem idzie ledwie ponad dwukrotna różnica w środkach w budżecie.

Po trzecie, zwiększenie budżetów rad dzielnic do poziomów przez nas proponowanych pozwoli na przyznanie im kompetencji inwestycyjnych, ponieważ środki, którymi będą dysponować, pozwolą na sfinansowanie lokalnych projektów.

Oczywiście, przy tak znaczącym zwiększeniu budżetów pomocniczych jednostek samorządu pojawi się pytanie, skąd znaleźć na to środki w budżecie miasta. Z odpowiedzią tutaj może przyjść niedawno przyjęty budżet Wrocławia, w którym na Program Inicjatyw Rad Osiedli przeznaczono 21,07 mln zł. Postulujemy, aby znaczną część tych pieniędzy przenieść bezpośrednio do budżetów rad dzielnic, zamiast zostawiać je w programie, do którego dostęp będzie zapewne warunkowany pozytywną decyzją ze strony Miasta. Przekazanie tych środków do budżetów rad dzielnic pozwoli im na swobodne decydowanie o ich wykorzystaniu (oczywiście w pewnych granicach, które wymagają określenia). Kolejnym argumentem przemawiającym za propono-

wanym przez nas rozwiązaniem jest szansa na większą różnorodność potencjalnych inwestycji dokonywanych przez rady dzielnic. Z projektu uchwały budżetowej Wrocławia na rok 2018 można wyczytać, że środki wydatkowane w ramach Program Inicjatyw Rad Osiedli będą przeznaczone konkretnie na „realizację drogowych zadań inwestycyjnych”.¹⁴

Uzupełnieniem zmiany algorytmu będzie nowy podział regionów WBO tak, aby ich granice pokrywały się na nowym podziałem Wrocławia na dzielnice. Proponujemy, aby rady dzielnic w swoim rejonie pełniły ważną funkcję w procesie konsultacji i ostatecznej weryfikacji projektów WBO. Rola ta może wyrażać się w różny sposób – np. poprzez obowiązkowe uczestnictwo przedstawiciela rady dzielnicy w konsultacjach lub prawo głosu rady dzielnicy w sprawie weryfikacji projektów. Pytanie, jak dokładnie miałyby to się odbywać, pozostawiamy otwarte.

Reasumując, nasza propozycja doprowadziłaby do takiego zwiększenia budżetów rad dzielnic, że łącznie dysponowałyby znacznie większymi środkami niż obecnie. Poza tym proponowane granice dzielnic są

¹⁴ „Na wydatki inwestycyjne zaplanowano łącznie kwotę 59 396 350 zł, z tego na: (...) realizację drogowych zadań inwestycyjnych wg wniosków Rad Osiedli tj. Program inicjatyw Rad Osiedli – 21 065 000 zł.”, Budżet Miasta Wrocławia, strona 99

zbieżne z granicami WBO, którego projekty regionalne były w 2017 roku warte łącznie 21 mln zł.¹⁵ Taka zmiana pozwoliła na przekazanie radom dzielnic większych możliwości decydowania o niewielkich inwestycjach na ich terenie. Często lokalni radni mają lepszą orientację w potrzebach dzielnic niż władze miasta, więc warto im powierzyć takie decyzje.

¹⁵Wrocławski Budżet Obywatelski, <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/zasady-wbo-2017>, dostęp 17.11.2017

Kapitał społeczny

Badania przeprowadzone wiosną 2014 roku (Wrocławska Diagnoza Społeczna) na próbie 2000 wrocławian między 15. a 80. rokiem życia pokazały, że ponad połowa z nich nie jest skłonna do podejmowania jakichkolwiek działań społecznych. W działalność społeczną angażuje się zaledwie 4% mieszkańców miasta. Miejskami ich zaangażowania są (w nawiasie procent angażujących się mieszkańców): rada osiedla (2,9%), rada parafialna (2,9%), związek zawodowy (1,5%), samorząd szkolny (1,4%), partia polityczna (0,7%)¹⁶

Teoria kapitału społecznego często wykorzystuje frekwencję wyborczą jako jedną z miar tego zjawiska (Putnam 2001). Frekwencja w wyborach może dostarczyć informacji o skali kapitału społecznego, czyli otwartości i gotowości do współpracy na rzecz ogólnomiejskiego dobra wspólnego.

¹⁶ Tomasz Wysocki, *Wrocławska Diagnoza Społeczna 2014: Mało wśród nas społeczników* [on-line] <https://www.wroclaw.pl/wroclawska-diagnoza-spoleczna-2014-wroclawianie-nieaktywni-spolecznie> [dostęp: 16.12.2017]

Frekwencja w wyborach do rad osiedli/dzielnic na przestrzeni lat w wybranych polskich miastach:

Rok/miasto	2005	2006	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2017
Wrocław	4,5%		3,5%				3,9%			6%
Kraków					12,7%			35%		
Łódź	6,2%			12,8%				13,1%		
Poznań						7,8%			7,7%	
Gdańsk									11,2%	
Szczecin									7,9%	
Lublin		4,3%			6,1%				7,5%	

W ciągu kilkunastu ostatnich lat (2005–2017) frekwencja w wyborach wynosiła między 3,5% (Wrocław 2009) a 35% (Kraków 2014). Najlepszą średnią na przestrzeni analizowanych lat zanotował Kraków (23,87%), a najniższą – Wrocław (4,49%). Miarą kapitału społecznego może być także liczba projektów zgłoszonych na kolejne edycje WBO oraz „mikroGRANTÓW”. Pokazuje ona, że na wielu osiedlach istnieje potencjał energii obywatelskiej.¹⁷ Jest to widoczne także w postaci wykluwających się coraz to nowych podmiotów podejmujących tematykę miejską. Nie są to tylko organizacje polityczne w tradycyjnym rozumieniu, ale także zrzeszenia pasjonatów i nowej generacji działaczy społecznych.

Od 2010 roku coraz bardziej widoczne jest zaangażowanie młodego pokolenia w lokalną działalność samorządową. Przedstawiciele ruchów miejskich, do tej pory nieaktywni na scenie politycznej zaczęli kandydować do rad osiedlowych i miejskich. Z punktu widzenia ruchów miejskich symboliczny stał się rok 2014, w którym Porozumienie Ruchów Miejskich (PRM) wystawiło komitety w 11 polskich miastach. Udało im się w Gorzowie Wielkopolskim z sukcesem wprowadzić do Urzędu Miasta prezydenta

¹⁷ Izabela Mironowicz, *Analiza Funkcjonalna Osiedli Wrocławia*, Fundacja Dom Pokoju, Wrocław, 2016

i 7 radnych (Porozumienie Ruchów Miejskich Ludzie dla Miasta), 2 radnych w Warszawie (Miasto jest Nasze) oraz 4 radnych w Toruniu (Czas Mieszkańców).

We Wrocławiu w 2013 roku do rad osiedlowych dostało się 4 przedstawiciele Towarzystwa Upiększania Miasta Wrocławia (TUMW).¹⁸ W 2017 do rad osiedli weszli przedstawiciele współpracującego z nimi stowarzyszenie „Akcja miasto”¹⁹. Ruchy miejskie czują swoją siłę i nie wykluczają też startu w wyborach do Rady Miasta w 2018 roku. Nie jest to jednak zjawisko masowe, radni pochodzący z komitetu ruchów miejskich stanowią bowiem wciąż zaledwie ok. 1% wszystkich radnych. Cieszą się za to dużym zaufaniem społecznym. Wynikać może to z żywego zainteresowanie miastem w wielu jego aspektach oraz zdolności docierania do obywateli poprzez nowoczesne media.

Badania przeprowadzone w Poznaniu, Kaliszu i w mniejszym stopniu w innych miastach (Matczak 2005–2008) wykazały, że system rad osiedli działa wadliwie. Zadania wykonywane przez rady osiedla różniły się z oczekiwaniami mieszkańców. Rady

¹⁸ <http://gissserver.um.wroc.pl/biuletynRM/Uploaded/Obwieszczenie%20RO.pdf> [dostęp: 10.12.2017]

¹⁹ <https://www.tuwroclaw.com/wiadomosci,ruchy-miejskie-maja-mandaty-w-radach-osiedli-w-przyszlym-roku-zawalcza-o-ratusz,wia5-3266-32994.html> [dostęp: 16.12.2017]

²⁰P. Matczak, A. Figiel, *Wspólnoty osiedlowe a instytucje: funkcjonowanie samorządów pomocniczych w oczach radnych Poznania i Kalisza*

nie zaspokajały ich rzeczywistych potrzeb, a tym samym nie osiągały swojego statutowego celu.²⁰ Analiza przeprowadzona na bazie danych (magistrat, strony internetowe rad osiedli, wywiady z radnymi osiedlowymi) przez jednego z wrocławskich radnych, będącego jednocześnie działaczem społecznym wykazała, że zaledwie 1/3 członków rad działa prężnie i efektywnie.²¹

Przyczyny takiego stanu rzeczy można szukać na wielu płaszczyznach. Z jednej strony wynika to z uwarunkowań historycznych. Państwa bloku wschodniego większość zadań związanych z polityką lokalną przeniosły na państwo. Władza płynąca z góry spowodowała, że ludzie utracili instynkt samodzielnego organizowania się. Nastąpiła znacząca atomizacja społeczeństwa, która doprowadziła ostatecznie do osłabienia kapitału społecznego również w Polsce.

Odrodzenie samorządu terytorialnego w 1990 roku stworzyło nowe ramy dla włączania się mieszkańców w życie miasta. Nie nastąpił jednak przełom. Badania przeprowadzone w Krakowie w połowie lat dziewięćdziesiątych (Skąpska 1996) potwierdziły dominację postawy bierności, apatii i niechęci wobec władz samorządo-

²¹ D. W. Dudała, Wrocławskie rady osiedli - zbędny balast czy tylko do poprawki? [on-line] <https://damiandudala.eu/wroclawskie-rady-osiedli-zbedny-balast-czy-tylko-do-poprawki/>, dostęp: 16.12.207

wych, dobro zaś wspólne było rozumiane jako dobro sprywatyzowane. W wielu miastach, w tym z we Wrocławiu po 1991 roku znaczenie oraz kompetencje rad osiedlowych były stopniowo redukowane do roli wyłącznie opiniodawczej, a w praktyce też i tego wpływu rady zostały one pozbawione. Pomimo że te kompetencje teoretycznie rad wciąż mają, w praktyce ich zdanie rzadko jest brane pod uwagę. Pojawiał się efekt błędnego koła²²: rady nie mają wpływu na decyzje miasta, nie mogą więc zdobyć uznania i mandatu lokalnych wyborców (4% frekwencji w wyborach w 2014 roku).

Poza tym obecny system funkcjonowania rad (w tym struktura organizacyjna) jest sformalizowany niewspółmiernie do możliwości działania. Liczny skład osobowy tych gremiów połączony z niską frekwencją na spotkaniach wielu rad uniemożliwia sprawne podejmowanie decyzji (brak quorum). Często podmioty te są odbierane jako archaiczne i nieznaczące. Rady rzadko kiedy pełnią funkcję pośrednika pomiędzy różnymi aktorami na lokalnej scenie. Mieszkańcy miast bardzo mocno skupieni na swoim życiu prywatnym i na rodzinie w większości swoje dzielą swój czas między pracą a dom. Nie rozumieją, dlaczego mieliby się w cokol-

²²Swianiewicz, Lackowska, Krukowska, Kurniewicz, *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA, 2013

wiek angażować i co dobrego miałyoby dla nich z tego wynikać, dlatego nie czują takiej potrzeby. Brak zaufania do rządu i instytucji politycznych to kolejny element kryzysu dotychczasowych form zaangażowania obywatelskiego.

Pierwsze radykalne reformy rad osiedlowych nastąpiły w Poznaniu pod koniec 2010 roku. Wobec dylematu: rozwiązanie rad, zachowanie status quo czy zmiana sposobu ich funkcjonowania podjęto odważną decyzję o przeprowadzeniu reformy. Dotychczasowe 69 rad rozwiązano i zastąpiono 42 jednostkami (początkowo mało to być 16 silnych jednostek, jednak nie wszystkie osiedla skorzystały z możliwości połączenia się, mimo wynikających z tego tytułu dodatkowych korzyści²³). Istotną zmianą było też wprowadzenie jednego terminu wyborów do wszystkich rad osiedli na terenie całego Poznania. Otrzymały one również dodatkowe kompetencje m.in. możliwość decydowania o kolejności i zakresie remontów miejskich dróg i chodników, remontów w placówkach oświatowych, a także wskazywania miejsc, gdzie ma pojawić się zieleń i mała architektura. Zasięganie opinii rad przez organy Miasta Poznania i jednostki organizacyjne stało się obligatoryjne (choć

²³ P. Sztando, J. Zujewicz, *Vademecum poznańskiego radnego osiedlowego. ABC poznańskich jednostek pomocniczych miasta*, Poznań: Altum, 2015

nie wiążące). Przyznano im także do rozdysponowania znacznie także większe fundusze. Zaowocowało to m.in. pojawieniem się nowej grupy radnych: ludzi z klasy średniej, wykształconych, czasem z biznesu lub intelektualistów, którym przestała wystarczać anonimowość, którzy potrzebują wspólnoty i punktu odniesienia. Tworzą oni nową jakość w dotychczasowych radach. Wydaje się to ściśle powiązane ze zwiększeniem się kompetencji i budżetu, a przez co podniesieniem prestiżu i znaczenia rad osiedli. Warto jednak zauważyć, że mimo wzrostu kompetencji i zmiany algorytmu przeliczania budżetu frekwencja wyborcza zwiększyła się tylko nieznacznie i wynosi obecnie ok. 8% (choć to i tak półtora raza więcej niż we Wrocławiu).

Pomysł przedstawiony przez nas obejmuje postulowaną w poprzednich rozdziałach zmianę granic administracyjnych, zwiększenie budżetu oraz kompetencji – każda z tych zmian będzie miała wpływ na kapitał społeczny. Propozycją sposobu zwiększenia frekwencji jest z kolei nasz postulat, aby wybory do rad dzielnic odbywały się jednocześnie z wyborami do samorządu. Zmiany te wpłyną pośrednio na lepsze wykorzystanie kapitału społecznego we Wro-

clawiu. Są one także spójne z trendem w zarządzaniu miastami – multi-level governance – polegającym na zwiększeniu zaangażowania obywateli i przedsiębiorców we współdecydowanie o sprawach miejskich. Przyznanie radom większych kompetencji i środków zmotywuje ich członków do przeznaczania na działalność społeczną więcej czasu, co odciąży organy miejskie i przełoży się na lepsze wykorzystanie środków budżetowych oraz sprawniejsze funkcjonowanie miasta.

Pomocnicze jednostki samorządu posiadające większe środki i kompetencje będą atrakcyjnym partnerem dla interesariuszy działających na podlegającym im terenie. W związku z tym istotna w zreformowanych jednostkach pomocniczych będzie umiejętność współdziałania z lokalnymi partnerami takimi jak: kościoły, szkoły, kluby sportowe, NGO, domy kultury, przedsiębiorcy. Zapewni to znacznie bardziej harmonijne i skoordynowane planowanie działań dla mieszkańców danej okolicy. Może pojawić się tutaj wiele efektów synergii, takich jak np. stworzenie wspólnego kalendarza planowanych działań, zebranie aktualności na jednej tablicy ogłoszeniowej, stronie internetowej lub nawet uruchomienie własnych

mediów. Mocniejsza rada dzielnicy to także potencjalny partner dla NGO chcących działać na małym obszarze danej dzielnicy (np. kształtowanie zieleni, pamięć historyczna, pomoc słabszym i wykluczonym, wydarzenia kulturalne, sportowe czy edukacyjne). Większe budżety pozwolą na wykorzystywanie nowych technologii (takich jak: projektory i tablice multimedialne, kamery wysokiej jakości) oraz obsługę wielu kanałów komunikacji skierowanych zarówno do ludzi młodych (internet), jak i do seniorów (tablice ogłoszeń, współpraca z organizacjami kościelnymi i różnymi ośrodkami lokalnej aktywności). Trzeba też na działanie jednostek pomocniczych patrzeć z perspektywy przebiegającej na całym świecie cyfrowej rewolucji. Trendy takie jak sharing economy czy smart city mogą mieć bardzo lokalny wymiar i funkcjonować również w oparciu o najmniejsze jednostki administracyjne i pomocnicze.

Wymiana danych w systemach informatycznych między wszystkimi dzielnicami może również pomóc stworzyć wartościowe zbiory danych (open data) dotyczących zjawisk i problemów pojawiających się w skali całego miasta oraz wspólnie uzgodnić efektywny sposób postępowania z nimi. Taka

się unowocześnionych rad będzie cennym ciałem doradczym (a najlepiej współdecydującym, co również postulujemy) dla Rady Miejskiej i prezydenta.

Wraz ze zwiększaniem się skuteczności rad pojawi się też właściwy etos osoby zaangażowanej w sprawy społeczne, a dotychczasowi radni będą czuli większą satysfakcję z pełnionej funkcji. Przyczyni się do tego także postulowana przez nas możliwość honorowania przez rady osób zasłużonych dla miasta i dzielnicy. Dzięki takim działaniom coraz więcej osób będzie wspierać inicjatywy rad i traktować włączanie się w ten sposób w aktywność miejską jak powód do dumy. Wzorce konstruktywnych zachowań oraz umiejętność dialogu będą pozytywnie oddziaływać na najbliższe otoczenie instytucjonalne i społeczne nowych rad, przełamując schemat „niedasizmu” i pobudzając do działania okoliczne organizacje. Rady mogą być kolebką przyszłych działaczy politycznych, potrafiących dążyć do rozwiązywania konkretnych problemów. Również instytucje i organy miejskie będą musiały poważniej traktować samorządy dzielnicowe i ściśle współpracować z nimi, wykonując swoje statutowe zadania. Nie będą mogły winy za swoje niekompeten-

cje cedować na „nieskuteczne rady”. Rady powinny pełnić wobec nich funkcję doradczo-opiniującą, ale też w pewien sposób patrzeć urzędnikom na ręce, odbierając wykonywane prace oraz monitorując ich przebieg.

Oczywiście, proponowane przez nas zmiany mogą spowodować, że rady dzielnic w tym kształcie staną się poligonem doświadczalnym dla młodzieżówek partyjnych, które wsparte zasobami swoich partii wyprą działaczy społecznych. Można jednak założyć, że ze względu na niewielkie rozmiary proponowanych przez nas dzielnic posiadanie opinii sprawnego działacza, lubianego przez mieszkańców dzielnicy oraz osobisty kontakt z wyborcami podczas kampanii powinny przeważać środki zapewniane przez partie. Pewnym remedium może być także ustalenie ścisłych limitów ograniczających pieniądze, jakie będzie wolno wydać na kampanię. Jednak nawet jeżeli w dzielnicach pojawi się większa liczba działaczy młodzieżówek/ partii niż obecnie, niekoniecznie musi to być negatywnym skutkiem reformy. Ludzie, którzy w przyszłości chcą zostać politykami z pewnością w strukturach rad dzielnic dowiedzą się dużo więcej o dobrze rozumianej poli-

tyczności i pracy dla dobra wspólnego niż działając wyłącznie na rzecz partii.

Podsumowanie

W naszym raporcie zdiagnozowaliśmy bolączki wrocławskich rad osiedli, biorąc pod uwagę cztery kwestie: podział administracyjny, budżet, kompetencje oraz kapitał społeczny. Doszliśmy do wniosków, że sytuacja w każdym z wymienionych wymiarów jest daleka od optymalnej. Jako główne problemy należy wymienić:

Granice administracyjne

- bardzo duże różnice wielkości pomiędzy najmniejszymi a największymi osiedlami,
- wydaje się, że na osi lokalność – znaczenie organu osiedla, wrocławskie jednostki pomocnicze są wychylone za mocno w kierunku lokalności;

Budżet

- relatywnie nieduże budżety dają radom niewielkie możliwości,
- z analizowanej grupy miast Wrocław w roku 2017 miał najniższą kwotę na miesz-

kańca przeznaczoną na jednostki pomocnicze samorządu, a wydatki z nimi związane stanowią – w porównaniu do innych miast – najmniejszy procent wydatków w ostatnim budżecie miasta;

Kompetencje

- kompetencje wrocławskich rad osiedli sprowadzają się głównie do konsultacji i wspierania działań prospołecznych,
- rady nie mają możliwości faktycznego decydowania o sprawach miejskich;

Kapitał społeczny

- zbyt duża formalizacja rad oraz ich konstrukcja zabija kreatywność i dynamizm,
- rady zbyt często nie są wrażliwe na potrzeby mieszkańców i nie odpowiadają na nie,
- z powodu nikłych kompetencji RO praca radnych często nie przekłada się na efekty, a ignorowanie przez UM wniosków RO powoduje frustrację i demotywację u radnych,
- niski prestiż rad oraz niewielkie nimi zainteresowanie, frekwencja wyborcza oraz mandat społeczny,
- brak narzędzi i kompetencji do przeprowadzania sprawnej dwukierunkowej

komunikacji między RO a mieszkańcami (zwłaszcza w zakresie informowania o podejmowanych działaniach i wydatkach). Zebrawszy w jednym miejscu główne bolączki rad osiedla, warto podsumować proponowane przez nas rozwiązania, których celem jest zarządzenie przynajmniej części z nich:

Granice administracyjne

- zmniejszenie liczby rad z 48 do 17 – zamiana rad osiedli na rady dzielnic;

b) Budżet

- uzależnienie poziomu dotacji od liczby mieszkańców w danej dzielnicy, a także poziomu frekwencji w ostatnich wyborach do jednostek pomocniczych samorządu,

- pokrycie się granic administracyjnych dzielnic z granicami regionów WBO,

- podniesienie budżetów rad dzielnic do poziomu pozwalającego na finansowanie niewielkich inwestycji;

Kompetencje

- wprowadzenie elementów współdecydowania (udział członka RD w odpowiednich komisjach przetargowych, decydowanie o kolejności inwestycji na terenie dzielnicy),

- wskazanie kierunków wykonywania funkcji organizatorskiej,
- współdecydowanie o wykorzystaniu mienia komunalnego (wykraczające poza użytkowanie siedziby),
- lepsze instrumenty konsultacyjne (konieczność bycia wysłuchanym przez Radę Miasta, możliwość udziału członka RD w komisjach Rady Miasta – głos doradczy),
- honorowanie osób zasłużonych,
- możliwość decydowania o lokalnych inwestycjach na terenie dzielnicy;

Kapitał społeczny

- Stworzenie struktury organizacyjnej adekwatnej do nowych kompetencji,
- premiowanie wyższej frekwencji większym budżetem do dyspozycji przez radę,
- przeprowadzanie wyborów do rad dzielnic jednocześnie z wyborami samorządowymi,
- szersze kompetencje i większe środki na wspieranie lokalnych organizacji (lokalowo, organizacyjnie i promocyjnie),
- wprowadzenie zachęt do wymiany informacji między poszczególnymi radami dzielnic oraz tworzenia wspólnych systemów informatycznych i zbierania wartościowych danych.

Oczekujemy, że zaproponowane przez nas rozwiązania przyniosą następujące skutki:

Granice administracyjne

- mniejsze różnice w wielkości dzielnic pozwolą łatwiej dobrać takie kompetencje i budżet, żeby dobrze sprawdzały się w każdej jednostce,
- dzielnice połączą osiedla o podobnym układzie funkcjonalnym,
- każda z dzielnic będzie miała swoje tereny rozwojowe,
- połączenie osiedli umożliwi powstanie i rozwój centrów dzielnicowych,
- dobry balans na osi lokalność - znaczenie organu osiedla;

Budżet

- proponowane przez nas rozwiązanie lepiej oddaje różnice w wielkości dzielnic,
- uzależnienie wysokości dotacji częściowo od frekwencji będzie dużą motywacją do dbania o wysoką frekwencję (z punktu widzenia startujących w wyborach) oraz głosowania (z punktu widzenia wyborców),
- dzięki pokryciu się granic WBO z granicami dzielnic rady będą miały możliwość moderowania działań związanych z WBO na swoim terenie

- dzięki znajomości lokalnych potrzeb przez radę dzielnicy podejmowane decyzje inwestycyjne mogą być bardziej efektywne;

Kompetencje

- praca radnych będzie kończyła się konkretnymi efektami, co działa motywująco,
- Decyzje i uchwały podejmowane na poziomie rad będą lepiej dopasowane do specyfiki i potrzeb konkretnych dzielnic,
- inwestycje i remonty przeprowadzone na osiedlach będą wykonywane zgodnie z priorytetami potrzeb samych mieszkańców,
- nowy sposób zarządzania mieniem komunalnym pozwoli na lepsze jego wykorzystanie przez lokalne organizacje i firmy;

Kapitał społeczny

- dzięki zwiększeniu kompetencji z działalnością w radach dzielnic będzie wiązał się większy prestiż, co powinno przełożyć się na większe nimi zainteresowanie, a także frekwencję wyborczą,
- poprawi się współpraca między radą a okolicznymi NGO, klubami sportowymi, mediami itd.,
- mieszkańcy zaczną kojarzyć radę dziel-

nicy jako ważny ośrodek lokalnych aktywności,

- rady zyskają lepsze narzędzia do komunikowania potrzeb i oczekiwań mieszkańców.

Reasumując, liczymy, że zwiększenie wielkości, kompetencji i budżetów rad dzielnic przełoży się na zwiększone znaczenie ich roli w zarządzaniu miastem i pozwoli zyskać mocną legitymację społeczną.

Załączniki

Załącznik 1 - kompetencje rad dzielnic/ osiedla w różnych miastach:

Kraków

- Do zakresu działania dzielnicy należą wybór, planowanie i ocena wykonania zadań dotyczących bezpośrednio obszaru dzielnicy i służących zaspokajaniu potrzeb jej mieszkańców w następujących dziedzinach: prace remontowe w szkołach podstawowych, gimnazjach, przedszkolach oraz żłobkach; budowa, modernizacja, remonty: ogródków jordanowskich, zieleńców, skwerów, miejskiej infrastruktury drogowej w zakresie dróg wskazanych w wykazie, osiedlowej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej; animowanie lokalnych wydarzeń: oświatowych, kulturalnych, sportowych i rekreacyjnych; realizacja programu poprawy bezpieczeństwa dla Gminy Miejskiej Kraków „Bezpieczny Kraków”, dzielnicowych programów wspierania osób niepełnosprawnych, dzielnicowych programów ochrony zdrowia i profilaktyki zdrowotnej,

dzielnicowych programów wspierania działalności miejskich placówek: oświaty, kultury, sportu, pomocy społecznej i służby zdrowia; współpraca z organizacjami pozarządowymi działającymi na obszarze dzielnicy; komunikacja z mieszkańcami dzielnicy;

- działanie na rzecz rozwoju samorządności społeczności lokalnych, w tym udzielanie informacji, pomocy organizacyjnej oraz opiniowanie wniosków o utworzenie osiedli i sołectw;

- kierowanie wniosków do Rady Miasta, Prezydenta Miasta oraz do miejskich jednostek organizacyjnych w sprawach istotnych dla mieszkańców Dzielnicy w określonym zakresie;

- opiniowanie na wniosek lub z własnej inicjatywy spraw istotnych dla mieszkańców dzielnicy w określonym zakresie;

- uczestniczenie w komisjach: konkursowych wybierających dyrektorów miejskich placówek, odbiorów robót, powołanych w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym;

- współdziałanie: z organami Miasta; z przedszkolami, szkołami, placówkami służby zdrowia, stowarzyszeniami, fundacjami, instytucjami, organizacjami społecznymi i innymi organizacjami mieszkańców zainteresowanych rozwiązywaniem spraw zwią-

zanych z ich miejscem zamieszkania; Policją i Strażą Miejską w zakresie utrzymania ładu, porządku publicznego oraz przeciwdziałania patologii społecznej; z innymi dzielnicami w realizacji wspólnych przedsięwzięć;

- Przyjmowanie mieszkańców w ich sprawach indywidualnych należących do zakresu działania rady dzielnicy.

Poznań

- Do zadań osiedla należą działania dotyczące obszaru osiedla w zakresie: tworzenia więzi lokalnych, funkcjonowania i rozwoju infrastruktury technicznej, lokalnych dróg, chodników i parkingów, oświaty, kultury, sportu, rekreacji, ładu przestrzennego, porządku i bezpieczeństwa, stanu środowiska, skwerów, zieleńców, parków, dbałości o miasto, usług świadczonych przez jednostki organizacyjne Miasta;
- wydziały Urzędu Miasta oraz miejskie jednostki organizacyjne zobowiązane są do podejmowania działań umożliwiających osiedlom wykonywanie ich zadań.

Łódź

- inicjowanie, wspieranie oraz organizowanie działań mających na celu zaspokajanie potrzeb mieszkańców osiedla;

- opiniowanie projektu budżetu miasta;
- uczestnictwo przedstawiciela Rady Osiedla, będącego pracownikiem Urzędu Miasta Łodzi lub miejskiej jednostki organizacyjnej, w komisjach przetargowych organizowanych przez miejskie jednostki organizacyjne, w tym administracje nieruchomościami, w zakresie spraw w całości realizowanych na obszarze Osiedla wraz z oceną wykonania tych zadań;
- podejmowanie, wspieranie działań na rzecz ochrony środowiska, przyrody i zieleni miejskiej na terenie osiedla;
- współdziałanie z organami miasta, Policją, Strażą Miejską i Strażą Pożarną w zakresie utrzymania ładu, porządku publicznego, bezpieczeństwa oraz przeciwdziałania patologiom społecznym na terenie osiedla;
- współdziałanie z organizacjami społecznymi i innymi podmiotami w tworzeniu na terenie osiedla świetlic i klubów osiedlowych dla dzieci, młodzieży i pozostałych mieszkańców;
- współdziałanie z administracjami nieruchomości istniejącymi na terenie osiedla w zakresie zarządzania i dbałości o stan mienia komunalnego, wskazywania niezbędnych, priorytetowych do wykonania remontów, udział w odbiorze wykonywanych prac;
- współdziałanie z organizacjami pozarządowymi w sprawach istotnych dla osiedla;

- ocena funkcjonowania miejskich jednostek organizacyjnych działających na terenie osiedla w sferze użyteczności publicznej;
- wnioskowanie o kontrolę miejskiej jednostki organizacyjnej działającej na terenie Osiedla w sferze użyteczności publicznej, z wyłączeniem jednostek organizacyjnych, które zakresem działania obejmują całe miasto;
- wyrażanie opinii oraz występowanie z postulatami i wnioskami do organów Miasta Łodzi i miejskich jednostek organizacyjnych we wszystkich sprawach należących do Miasta, a dotyczących osiedla;
- występowanie do przewodniczącego Rady Miejskiej w Łodzi, komisji Rady, radnych oraz Prezydenta Miasta Łodzi z wnioskami o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej w sprawach dotyczących osiedla;
- wnioskowanie o przekazanie zadań oraz składników mienia komunalnego w celu współdziałania przy realizacji spraw, w części dotyczącej osiedla, z zakresu: placów zabaw, świetlic, klubów, boisk i terenów rekreacyjnych;
- uczestnictwo przedstawiciela rady osiedla w radach programowych miejskich instytucji kultury, oświatowych i sportowo-rekreacyjnych działających na obszarze osiedla;
- zgłaszanie wniosków i opinii do studium

uwarunkowań i kierunków; zagospodarowania przestrzennego Miasta oraz projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w trakcie ich sporządzania;

- opiniowanie projektów uchwał i innych rozstrzygnięć organów Miasta, w części dotyczącej osiedla.

Gdańsk

- opiniowanie projektów uchwał Rady Miasta Gdańska dotyczących dzielnicy w zakresie, w jakim nie jest to sprzeczne z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa;
- występowanie do organów Miasta z wnioskami i opiniami dotyczącymi wykonywania zadań Miasta na terenie dzielnicy;
- wydawanie oświadczeń w sprawach mających istotne znaczenie dla dzielnicy;
- podejmowanie uchwał w sprawie zgłoszenia propozycji do planów inwestycyjnych i finansowych w zakresie określonym w uchwałach Rady Miasta Gdańska;
- konsultowanie projektu budżetu z mieszkańcami dzielnicy;
- podejmowanie uchwał w sprawie określenia priorytetowych zadań dla dzielnicy z wnioskiem o ujęcie w projekcie budżetu Miasta na następny rok budżetowy;
- zgłaszanie wniosków do sporządzanych

studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie obejmującym teren dzielnicy;

- wnioskowanie o sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze działania Dzielnic
- podejmowanie uchwał w sprawach związanych z zagospodarowaniem i porządkowaniem terenów Dzielnic
- podejmowanie uchwał w sprawie inicjatyw lokalnych i innych przedsięwzięć lokalnych
- opiniowanie projektów przebiegu linii komunikacyjnych, lokalizacji przystanków i rozkładów jazdy transportu zbiorowego;
- opiniowanie projektów uchwał Rady Miasta Gdańska w sprawach zmian nazw ulic i placów na terenie dzielnicy;
- opiniowanie działalności miejskich placówek służby zdrowia, sportowych, oświaty, kultury i socjalnych na terenie dzielnicy;
- opiniowanie projektów uchwał Rady Miasta Gdańska w sprawie zasad przeznaczania wolnych lokali użytkowych będących własnością Miasta na terenie dzielnicy;
- występowanie z wnioskami o przekazanie składników mienia komunalnego do zarządzania i korzystania;
- podejmowanie uchwał w sprawie wykorzy-

stania środków finansowych przekazanych na działalność statutową dzielnicy;

- występowanie do podmiotów właściwych do wszczęcia procedury nadania nazwy z inicjatywą nadania nazw obiektom miejskim na terenie dzielnicy.

Lipsk

Zakres spraw, jakimi zajmują się rady dzielnicy (nie podejmują w tych sprawach decyzji)

- tworzenie i zmiana planów zabudowy;
- nadawanie nazw ulicom, placom i inwestycjom lokalnym;
- koncepcja, wykorzystanie i zadania obiektów publicznych;
- honorowanie osób zasłużonych;
- zmiana granic między dzielnicami i osiedlami wewnątrz dzielnic;
- kwestie dotyczące spraw społecznych i kulturalnych;
- kwestie dotyczące umiejscowienia i kształtu nowych i renowacji starych obszarów służących uprawianiu sportu, rozrywce i zabawie oraz obszarów zielonych;
- kwestie ruchu drogowego (w zakresie, w jakim nie jest to właściwością burmistrza jako powszechnego organu porządkowego).

Drezno

Rada osiedla podejmuje decyzje w poniższych kwestiach, jeżeli w danej sprawie nie występuje wyłączna właściwość Rady Miasta (wynikająca z ustawy o samorządzie gminnym) lub sprawa ta nie należy do zadań Nadburmistrza. Rada osiedla decyduje o tych kwestiach w ramach przyznanego jej budżetu.

- utrzymanie, wyposażenie i wykorzystywanie obiektów publicznych z wyjątkiem szkół, których znaczenie jest lokalne (nie wykracza poza granice osiedla).
- wyznaczanie kolejności robót przebudowy, rozbudowy oraz prac związanych z utrzymaniem i renowacją ulic, dróg i placów, łącznie z oświetleniem tych obiektów – znaczenie tych obiektów musi mieć charakter lokalny.
- dbanie o krajobraz, jak również utrzymanie i wyposażenie publicznych parków i terenów zielonych, których znaczenie nie przekracza w sposób znaczący granic osiedla;
- wspomaganie stowarzyszeń, związków i innych organizacji na terenie osiedla;
- wspieranie i przeprowadzanie przedsięwzięć mających za cel dbanie o małą ojczyznę i zwyczaj;
- opieka nad istniejącymi patronatami i partnerstwami;

- informacja, dokumentacja i reprezentacja w kwestiach osiedla.

Rada Miasta może te kwestie rozdzielać i określać ogólne kierunki polityki, które rady osiedli mają brać pod uwagę. Rada Miasta może również przekazać radzie osiedla dalsze zadania poprzez wskazanie ich w Statucie miasta. W Dreźnie niektóre osiedla mają wskazane zadania w osobnych paragrafach statutu. Jednak większość z nich pokrywa się z regulacją ustawową. Rada osiedla dysponuje osobnym budżetem. Rada Miasta ma obowiązek wysłuchania rady osiedla w każdej sprawie, która dotyczy tego osiedla, a w szczególności w kwestii budżetu, w zakresie wydatków, związanych z tym osiedlem. Rada osiedla ma prawo proponować rozwiązania w każdej kwestii dotyczącej danego osiedla. Na podstawie uchwały rady osiedla Rada Miasta ma obowiązek zająć się kwestią, dla której właściwa jest Rada Osiedla, jeśli RM nie obradowała w danej sprawie w ciągu ostatnich 6 miesięcy lub jeżeli istotnie zmienił się stan faktyczny lub stan prawny odnoszący się do tej kwestii.

Stuttgart:

Podobnie jak w Lipsku nie odbywają się osobne wybory do rad dzielnic, a ich członkowie

są powoływani przez burmistrza. Przyszli radni są wskazywani przez partie polityczne i komitety wyborcze reprezentowane w Radzie Miasta. Podstawą podziału miejsc są wyniki uzyskane przez poszczególne komitety w danej dzielnicy.

Zadania i uprawnienia:

- rada dzielnicy musi być wysłuchana w każdej kwestii dotyczącej dzielnicy;
- rada doradza w ważnych sprawach miejscowej administracji;
- rada deleguje jednego ze swoich członków do udziału w pracach odpowiedniej komisji Rady Miasta, jeśli komisja ta porusza ważne kwestie dotyczące dzielnicy. Członek taki ma głos doradczy.

Tak skromna regulacja zarówno ustawowa, jak i statutowa, a także fakt, iż rady nie mają legitymacji w postaci bezpośredniego wyboru (choć ustawa przewiduje taką możliwość) zdaje się świadczyć o tym, że w Stuttgarcie rady dzielnic nie pełnią ważnej funkcji.

Bibliografia

Edward Czapiewski, Rafał Nowakowski, *Wokół podziałów administracyjnych Wrocławia i dyskusji nad reformą rad osiedlowych*, Dolnośląska Szkoła Wyższa, Miasto. Pamięć i Przyszłość 1 (2016)

Przemysław Filar, *Rady osiedli do działania!*, „Wroclife”, wydanie specjalne 04/2017

Francis Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa-Wrocław: PWN, 1997

Izabela Mironowicz, *Analiza Funkcjonalna Osiedli Wrocławia*, Wrocław: Fundacja Dom Pokoju, 2016

Lech Mergler, Kacper Pobłocki, Maciej Wudarski, *Anty-bezradnik przestrzenny. Prawo do miasta w działaniu*
Piotr Matczak, *Rady osiedli: czemu służą, kto za nimi stoi?*, Poznań: Instytut Socjologii UAM

Piotr Matczak, Agnieszka Figiel, *Sukcesy i porażki jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego w Poznaniu i Kaliszu w opiniach ich działaczy*, Ruch prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 2006, nr 4

Piotr Matczak, Agnieszka Figiel, *Wspólnoty osiedlowe a instytucje: funkcjonowanie samorządów pomocniczych w oczach radnych Poznania i Kalisza* w: M. Malikowski, S. Solecki, *Przemiany przestrzenne w dużych miastach Polski i Europy Środkowo-Wschodniej*, Kraków: Nomos

Piotr Matczak, *Rady osiedli: w poszukiwaniu sensu lokalnego działania*, „Socjologia” nr 54, Poznań: Adam Mickiewicz University Press, 2008

Autorzy

Mateusz Jarosiewicz – twórca gry miejskiej Future City oraz koncepcji systemu operacyjnego Smart City. Założyciel Wirtualnej Rady Osiedla i wielu projektów społecznych. Łączy doświadczenia biznesowe i psychologiczne z nowymi technologiami. Planuje ożywić polskie miasta dzięki mechanizmom znanym z gier komputerowych. W wolnych chwilach słucha dobrej muzyki i podąża w kierunku kolejnego spotkania z kreatywnymi osobami. W Klubie Jagiellońskim odpowiada za marketing i media.

Jerzy Koleśnik - Student III Roku Prawa na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Sympatyk Klubu Jagiellońskiego. Od października 2017 członek zespołu do spraw miejskich. W działalności naukowej zajmuje się prawem niemieckim. Członek Koła Naukowego Współczesnego Prawa Państw Niemieckojęzycznych. Uczestnik międzynarodowych konferencji z zakresu prawa konstytucyjnego.

Paula Koleśnik - absolwentka London School of Economics and Political Science, obecnie pra-

cuje dla Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego jako specjalista ds. danych ilościowych. Sympatyzuje z KJ od października 2016, członek KJ od maja 2017. Zanim zaczęła działalność w Klubie, od października 2015 angażowała się w CAKJ. Od października 2017 odpowiada za działania miejskie we Wrocławiu.

Bartłomiej Matura – Doktorant historii na Uniwersytecie Wrocławskim. Prezes oddziału wrocławskiego Klubu Jagiellońskiego. Przewodnik miejski we Wrocławiu. Interesuje się historią nowożytną, polityką, krajoznawstwem.

Karol Pieprz - absolwent prawa na Uniwersytecie Wrocławskim. W trakcie studiów pracował jako asystent rzecznika prasowego w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu. Aktualnie zawodowo zajmuje się zagadnieniami związanymi z egzekucją cywilną i administracyjną. W 2015 r. pomagał przy wrocławskim Marszu Pamięci Żołnierzy Wyklętych organizowanym przez stowarzyszenie Odra-Niemen. W Klubie Jagiellońskim jest od grudnia 2015 r. (w listopadzie 2016 r. otrzymał członkostwo). Od kwietnia 2017 roku członek zarządu oddziału wrocławskiego Klubu Jagiellońskiego, a od listopada 2017 roku w klubowej grupie ds. miejskich. Sympatyk wrocławskiej komunikacji tramwajowej.

