

# Jednostki pomocnicze i ich rola w miastach na prawach powiatu na przykładzie Wrocławia

Studia Regionalne i Lokalne  
Nr 2(84)/2021  
© Autorzy 2021



ISSN 1509-4995  
E-ISSN 2719-8049  
doi: 10.7366/1509499528406

Małgorzata Madej

Uniwersytet Wrocławski, Instytut Politologii, ul. Koszarowa 3, 51-149 Wrocław;  
e-mail: malgorzata.madej@uwr.edu.pl; ORCID: 0000-0002-5274-8614

## Streszczenie

Artykuł podejmuje problematykę jednostek sublokalnych w ramach rządzenia metropoliami na przykładzie Wrocławia w kontekście rządzenia wielopoziomowego i *good governance*. W Polsce jednostki takie są umocowane jako jednostki pomocnicze gminy. Artykuł obrazuje ich status prawny i funkcjonowanie w ramach polskiego samorządu, a następnie koncentruje się na sytuacji w wybranym mieście na prawach powiatu. Analiza oparta jest na aktach prawnych oraz wywiadach z osobami zaangażowanymi w samorząd lokalny i sublokalny Wrocławia. Organizacja rządzenia metropolią w oparciu o mniejsze, samodzielne jednostki to efektywne rozwiązanie stosowane w wielu miastach na świecie, jednakże w przypadku Wrocławia model osiedli pozostawia istotne pole do rozwijania tego elementu struktury miejskiego rządzenia. Obecnie brakuje jednoznacznej koncepcji, jaka powinna być ich rola w mieście.

## Słowa kluczowe

samorząd terytorialny, rządzenie wielopoziomowe, *good governance*, samorząd sublokalny, jednostki pomocnicze, Wrocław

## Ancillary Units and Their Role in Cities with District Rights – the Example of Wrocław

### Abstract

The paper refers to sublocal units within metropolitan governance, focusing on Wrocław in the context of multi-level governance and good governance. In Poland, such units function as ancillary units of municipalities (*gminy*). The paper describes their legal status and functioning within the Polish territorial government and discusses selected urban districts (*powiaty*). The analysis is based on legal acts and interviews with people involved in the local and sublocal government in Wrocław. The organisation of metropolitan governance based on smaller units is an efficient solution applied in cities worldwide, however, in the case of Wrocław, the borough model leaves a broad potential to develop this element of municipal management structure. Currently, a clear concept of their role in the city is needed.

### Keywords

territorial government, multi-level governance, good governance, sublocal government, ancillary units, Wrocław

## 1. Istota zarządzania sublokalnego

Zarządzanie sublokalne to pojęcie i zjawisko, które zyskuje na znaczeniu ze względu na promocję pomocniczości i decentralizacji na poziomie europejskim (Traktat 2012) i krajowym (Konstytucja 1997), jak również z powodu rozwoju i rozrostu miast, które ograniczają efektywność zarządzania na poziomie gminnym. Rosnąca populacja wraz ze zwiększającym się jej zróżnicowaniem, a jednocześnie rosnąca powierzchnia miast, ich rozrastanie się na przyległe miejscowości jako rozwinięcie procesu suburbanizacji, silna dywersyfikacja potrzeb i interesów między obszarami centralnymi i peryferiami – procesy te wymuszają zmianę sposobu myślenia o zarządzaniu metropoliami. Podział jednostki samorządowej na mniejsze składowe, które wykonują część obowiązków

w zakresie obsługi mieszkańców lub działania na rzecz społeczności, w wielu przypadkach (zwłaszcza największych metropolii) okazuje się skutecznym rozwiązaniem, lecz wymaga dostosowania potrzeb do specyfiki i wielkości miasta.

Ewolucja zarządzania miejskiego może przybierać rozmaite formy (van der Bol 2011). Dotyczy to zarówno struktury: wprowadzane są różne postaci podziału i decentralizacji w obrębie jednostek miejskich, ale także odwrotne inicjatywy mające na celu współdziałanie z jednostkami sąsiadującymi. Różnicowanie obejmuje także dobór partnerów spośród jednostek różnych sektorów i różnego charakteru. Ważne strategie dotyczą regionalizacji (np. współpraca 21 gmin, powiatu grodzkiego i powiatu ziemskiego w ramach Metropolii Poznań; Szmytke 2013), kooperacji między samorządem a przedsiębiorstwami, np. partnerstwo publiczno-prywatne (Zawora i Zawora 2014) lub specjalne strefy ekonomiczne (Woźniak 2013), współdziałania z organizacjami pozarządowymi (6% takich organizacji w Polsce jako swoją specjalność podaje rozwój lokalny; *Kondycja sektora...* 2015), ale także podziału metropolii na mniejsze jednostki, które zgodnie z polskim prawem mają status jednostek pomocniczych gminy. Ta ostatnia opcja jest przedmiotem poniższego opracowania.

Zarządzanie sublokalne nie jest fenomenem nowym, skoro tradycje polskich sołectw (samorządu wiejskiego) sięgają feudalizmu (Gołębiewska i Stępień 2017). Samorząd pojedynczych wsi funkcjonował w okresie zaborów, podobną funkcję pełniły również gromady w okresie komunistycznym (Ptak 2016, s. 46). W okresie postkomunistycznej transformacji kluczową rolę w decentralizacji odegrały wzmacniające się władze gminne (i miejskie) jako jednostki koordynujące politykę i działania mniejszych organizacji wewnątrz gminy, również jeśli korzystały z jednostek pomocniczych.

Warto zwrócić uwagę, że pojęcie zarządzania sublokalnego nie zawsze oznacza samorządowy charakter jednostek wewnątrzgminnych. Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego (Europejska Karta... 1994) za wyróżniki samorządu można przyjąć: rzeczywistą zdolność działania w interesie lokalnej społeczności na własną odpowiedzialność samorządu, demokratyczne pochodzenie przynajmniej części organów samorządowych, swobodę działania w wyznaczonym zakresie kompetencji. Taki status powinien mieć samorząd miejski, natomiast niższe jednostki mogą mieć zróżnicowany charakter, np. nie posiadać pełni swobody decydowania, pełnić jedynie ograniczony zakres funkcji lub nie pochodzić z wyboru. Powinno to zostać uzależnione od ich zadań w szerszym kontekście miejskim.

## 2. Zarządzanie wielopoziomowe w kontekście *good governance*

Doskonalenie zarządzania metropoliami poprzez budowanie w ich obrębie systemu zarządzania sublokalnego jest wyrazem implementacji zasad subsydiarności i decentralizacji oraz służby realizacji *good governance* poprzez wdrażanie zarządzania wielopoziomowego.

*Good governance*<sup>1</sup> to określenie często łączone z zagadnieniem demokratyzacji. Choć istnieje wiele jego definicji, punktem wyjścia większości jest określenie Banku Światowego, zgodnie z którym dobre rządzenie jest to taki sposób podejmowania i wdrażania decyzji, który pozwala na wykorzystanie zasobów ekonomicznych i społecznych na rzecz stabilnego rozwoju (World Bank). Jest to zatem zjawisko złożone, wymagające współdziałania różnych aktorów na wielu poziomach, zwłaszcza że – jak wskazują autorzy analizy różnych definicji tego pojęcia – realizuje się na co najmniej trzech płaszczyznach: politycznej, gospodarczej i administracyjnej (Bedawy i Eldahan 2019).

Jednym z mechanizmów dobrego rządzenia jest decentralizacja, stanowiąca „proces, w którym rząd centralny przekazuje władzę, funkcje, odpowiedzialność i środki finansowe lub władzę podejmowania decyzji innym jednostkom z poziomu centralnego na niższe poziomy administracji lub do zdekoncentrowanych agencji państwowych lub do sektora prywatnego” (Olum 2014). Decentralizacja jest też procesem, „który dotyczy kluczowych aspektów legitymizacji systemu (np. form i zasięgu partycypacji lokalnej, odpowiedzialności władz terytorialnych i transparentności procesów decyzyjnych) oraz efektywności świadczenia usług publicznych” (Mueller 2015, s. XXIII). W ten sposób kreowanie bardziej aktywnego samorządu o szerszym zakresie odpowiedzialności może stanowić odpowiedź na współczesne zagrożenia dotyczące postrzegania systemów

<sup>1</sup> Pojęcie czasem używane jest w formie anglojęzycznej, czasem tłumaczone jako „dobre rządzenie”. W niniejszym tekście pojęcia te będą używane zamiennie.

demokratycznych przez społeczeństwa (Valadier 2019, s. 39–40). Decentralizacja może wspomagać rozwiązywanie problemów zarówno praktycznych, jak i dotyczących relacji społecznych, które występują na poziomie społeczeństw globalnych, ale także mniejszych społeczności, na przykład w ramach metropolii.

Poprzez decentralizację kreowane są systemy oparte na rządzeniu wielopoziomowym, *multi-level governance* (MLG):

[...] koncepcja MLG zwykle odnosi się do systemów rządzenia, które charakteryzują się rozproszaniem władzy w górę, w dół i dookoła na wszystkich poziomach administracji – lokalnym, regionalnym, krajowym i ponadnarodowym – a także w poprzek różnych sfer i sektorów, m.in. z udziałem państwa, rynków i społeczeństwa obywatelskiego. Jednakże pomimo powszechnej zgody, że efektywne rządzenie coraz bardziej wymaga koordynacji i stałych negocjacji pomiędzy różnymi poziomami i sektorami, nie udało się osiągnąć konsensusu co do modeli dobrych praktyk w zakresie projektowania i efektywnego wdrażania systemów MLG w różnych kontekstach i zagadnieniach (Daniell i Kay 2017, s. 4).

Włączenie bardziej zróżnicowanych aktorów w procesy rządzenia ma przyczyniać się do lepszej identyfikacji wyzwań i problemów, do konstruowania bardziej wieloaspektowych rozwiązań uwzględniających zróżnicowane interesy, a także do wzmocnienia legitymizacji władz i podejmowanych przez nie działań.

Istotne w tym kontekście są indywidualna ocena i analiza przydatności dalszej decentralizacji w przypadku jednostek na poziomie gminnym. Może to być szczególnie pomocne w zarządzaniu metropoliami. Tworzenie jednostek sublokalnych może przyczyniać się do skuteczniejszego zarządzania zasobami i ograniczenia stojących przed wielkimi miastami wyzwań, ale wymaga współdziałania między tymi jednostkami i koordynacji polityki na poziomie gminnym.

Można zatem wskazać, że ujęcie w obrębie zarządzania miejskiego mniejszych, sublokalnych jednostek może przyczynić się do dobrego rządzenia. Jeśli taka decentralizacja wewnątrz samorządu jest prawidłowo zaprojektowana i dostosowana do wielkości jednostki i specyfiki lokalnej społeczności, pozwala na lepszą identyfikację potrzeb mieszkańców poszczególnych części miasta, poprawia komunikację, a tym samym przyczynia się do lepszej alokacji zasobów, a także aktywizacji obywateli w obrębie mechanizmów partycypacji. Jednakże tworzenie jednostek pomocniczych i przydzielanie im kompetencji, w których nie mogą one zagwarantować efektywności działania, może mieć negatywny wpływ na miejski samorząd. Dotyczy to zarówno rozdziału kompetencji, sposobu powoływania osób kierujących takimi jednostkami, jak i struktury formalnej. W odniesieniu do podziału miasta na mniejsze jednostki zwraca się szczególnie uwagę na istnienie dwóch odrębnych modeli: jednolitego samorządu terytorialnego z wyróżnionymi, ale zależnymi od niego jednostkami pomocniczymi z jednej strony albo z drugiej – wyróżnienia w obrębie metropolii samodzielnych, odrębnych jednostek współpracujących w ramach całego obszaru miejskiego, co oznacza *de facto* kreowanie dwupoziomowego samorządu w obrębie samego miasta (Buček 2000).

Współcześnie stosuje się zróżnicowane modele zarządzania metropoliami. Administracyjny podział metropolii na mniejsze jednostki, które zajmują się zaspokajaniem potrzeb sublokalnych społeczności w ciągłej współpracy z administracją ogólnomiejską, jest jednym z często stosowanych rozwiązań. Taka organizacja stosowana jest w Londynie, gdzie zasadnicza odpowiedzialność za realizację funkcji usługowej ponoszą osiedla (*boroughs*), natomiast najważniejsze zadania władz miejskich dotyczą koordynacji działań 32 jednostek sublokalnych oraz zarządzania rozwojem metropolii (London Councils). Również w przypadku Paryża samorząd lokalny jest zorganizowany na dwóch poziomach: miejskim i dzielnicowym (*arrondissements*). Co istotne, oddziaływanie tych dwóch szczebli jest wzajemne i dwustronne, ponieważ członkowie rad dzielnicowych stanowią jedną trzecią radnych miejskich (Stevens 2003, s. 170).

Ważnym przykładem wykorzystania poziomu sublokalnego w administrowaniu metropolią, która ze względu na wielkość i zróżnicowanie wymaga złożonego systemu koordynacji, jest Montreal, gdzie jednocześnie realizowano proces integracji centralnej metropolii z jej przedmieściami i decentralizacji kompetencji do osiedli (*boroughs*) (Collin i Robertson 2005). Jednostki te nie mają charakteru autonomicznego, a jedynie wykonują część obowiązków administracji, aby ułatwić

obywatelom z jednej strony dostęp do świadczonych usług, z drugiej zaś – wpływ na procesy planistyczne i rozstrzygnięcia strategiczne, które dotyczą ich najbliższej okolicy.

Badania nad zarządzaniem metropoliami rozwijają się na całym świecie, a literatura na ten temat istotnie się rozbudowuje (Ball i in. 2000; Collin i Robertson 2005). Warto zwrócić uwagę, że publikacje takie często dotyczą także odmiennego trendu: otwierania się metropolii na otaczające je inne jednostki samorządowe i kooperacji między gminami w obrębie szerszego obszaru metropolitalnego (Yildirim i Onder 2019), jak i współdziałania z jednostkami na innych poziomach lub w innych sektorach (Hurtado-Tarazon 2012).

### 3. Polska – samorząd lokalny

Polski samorząd lokalny jest dość zaawansowany. Szczególnie najniższy szczebel, gminny, posiada szerokie kompetencje i duży zakres odpowiedzialności, a jednocześnie, dzięki bezpośredniości, powszechnemu wyborowi przez mieszkańców gminy zarówno organu stanowiącego (rady), jak i wykonawczego (prezydenta/burmistrza/wójta), wyróżnia się znaczącą legitymizacją społeczną i rozpoznawalnością przynajmniej kluczowych postaci na lokalnej scenie politycznej. W badaniu Fundacji Batorego i CBOS odpowiedzi respondentów na pytanie o istotność różnych wyborów wyborów samorządowe uzyskały najwyższy średni wynik, wyprzedzając wybory prezydenckie, parlamentarne i do Parlamentu Europejskiego, a dla 32% respondentów wybory lokalne były ważniejsze od wyborów do Sejmu i Senatu RP (Gendźwiłł i Żerkowska-Balas 2018, s. 4). O wizerunku władz gminnych dobrze świadczą też inne wyniki tego samego badania, zgodnie z którymi 60% respondentów uważa, że mają wpływ na to, co się dzieje w ich gminie, w porównaniu do zaledwie 40% na poziomie krajowym (tamże). Jednocześnie frekwencja w wyborach samorządowych (tab. 1) nigdy nie osiągnęła 50%, co wskazuje na niewykorzystany potencjał uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych.

Tab. 1. Frekwencja w wyborach samorządowych w latach 2002–2018

Rok wyborów	Frekwencja
2002	44,24%
2006	39,56%
2010	47,32%
2014	47,21%
2018	48,83%

Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza, pkw.gov.pl.

Problematyka zarządzania metropolitalnego w polskim prawie znalazła wyraz w specyficznym ustroju miasta stołecznego oraz w próbach tworzenia przepisów o obszarach metropolitalnych. Zgodnie ze specjalną ustawą o ustroju miasta stołecznego (Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy 2018) Warszawa jest jedyną gminą w Polsce, w której utworzenie jednostek pomocniczych jest obowiązkowe, choć według obecnych uregulowań nie mają one – jak dawniej – statusu gmin. Ustawodawca narzucił także nazwę tych jednostek – dzielnice, ich organizację wewnętrzną (z radą dzielnicy jako organem stanowiącym i zarządem dzielnicy jako organem wykonawczym), a także obowiązek organizacji wyborów do rad dzielnic jednocześnie z wyborami samorządowymi. Choć w gestii gminy pozostaje ustalenie granic dzielnic oraz nadanie im statutów, ustawa określa zakres podstawowych kompetencji dzielnic oraz źródeł finansowania ich działalności w postaci ustalonego udziału w przychodach z podatków, opłat i majątku. Rada dzielnicy jest także upoważniona do powoływania jednostek pomocniczych niższego rzędu (osiedli) „z inicjatywy własnej lub na wniosek co najmniej 10 procent osób posiadających czynne prawo wyborcze do organów Miasta, zamieszkałych na terenie projektowanej jednostki” (Statut Miasta Stołecznego Warszawy 2015). Szczególne potraktowanie Warszawy wynika nie tylko z jej stołecznego statusu, ale także z faktu, że jest to największe miasto w Polsce, w którym wielopoziomowe zarządzanie jest szczególnie istotne i uzasadnione. W przypadku mniejszych gmin miejskich, jak i gmin na prawach



powiatu brak narzuconych uregulowań ustawowych umożliwia – ale i wymusza – ocenę przydatności jednostek pomocniczych.

#### 4. Polska – przepisy o samorządzie sublokalnym

Powoływanie i funkcjonowanie jednostek pomocniczych w polskich gminach jest uregulowane przepisami ustawy o samorządzie gminnym (Ustawa o samorządzie gminnym 2019). Co istotne, większość spraw dotyczących takich jednostek zostało powierzonych decyzji gminy, w której funkcjonuje lub ma funkcjonować dana jednostka sublokalna. Gmina rozstrzyga nie tylko o utworzeniu jednostek i ich granicach, ale także o ich nazewnictwie (wskazując cztery tradycyjne nazwy, ustawa zostawia samorządowi gminnemu swobodę rozstrzygnięcia): „Gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto” (tamże, art. 5).

Zgodnie z ustawą utworzenie jednostki pomocniczej wymaga konsultacji z mieszkańcami (choć nie wiążącej), natomiast procedury dotyczące ewentualnych późniejszych zmian (zarówno tych w zakresie podziału administracyjnego gminy, jak i nawet znoszenia jednostek pomocniczych) są regulowane na poziomie statutu gminy. Warto podkreślić, że z przepisów nie wynika obowiązek dzielenia gminy na mniejsze jednostki ani zachowania równomierności w tym podziale: możliwa jest sytuacja, w której na części terytorium gminy funkcjonują jednostki pomocnicze, podczas gdy w innych obszarach w ogóle nie ma powołanego samorządu sublokalnego. W tym kontekście należy podkreślić szczególne znaczenie rady gminy w projektowaniu struktury samorządu sublokalnego.

Również do wyłącznej kompetencji rady gminy należy ustalanie zakresu działania i uprawnień jednostek pomocniczych: „ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki” (tamże, art. 18). Jednostki te nie dysponują zatem budżetem ustalonym ustawowo. Wyjątkiem w tym kontekście jest umocowany ustawowo fundusz sołecki (Ustawa o funduszu sołeckim 2014), który wpływa na pozycję sołectw w społecznościach, jak i w systemie zarządzania gminą. Jest on czasem uznawany za przykład zaawansowanego zastosowania budżetu obywatelskiego (Sintomer i in. 2013, s. 44) – w przypadku gmin będących miastami na prawach powiatu prowadzenie budżetu obywatelskiego ma charakter obowiązkowy, nie jest jednak związane z wykorzystaniem jednostek pomocniczych.

Jednostki pomocnicze nie mają ustawowo zagwarantowanych zadań – gmina, decydując o utworzeniu jednostki pomocniczej, rozstrzyga również o jej charakterze: czy dzielnica lub osiedle ma zajmować się obsługą mieszkańców gminy na swoim obszarze i odciążać urząd gminy od części zadań czy raczej mieć rolę doradczą i uzupełniającą; czy ma się koncentrować na kwestiach społecznych i budowaniu sublokalnej wspólnoty czy raczej współodpowiadać za infrastrukturę na objętym jednostką terytorium i zajmować się kwestiami zagospodarowania terenu. Taka konstrukcja przepisów pozwala na zachowanie dużej swobody i zróżnicowania reguł funkcjonowania wewnętrznych struktur w różnych gminach, zależnie od ich typu, charakteru i położenia, pozbawia jednak sublokalne społeczności gwarancji znaczenia i roli ich samorządu. Ponieważ ustawy nie przyznają jednostkom pomocniczym osobowości prawnej (Augustyniak 2010, s. 279), pole ich ewentualnej samodzielności jest zdecydowanie ograniczone.

Tradycyjną jednostką pomocniczą na terenach wiejskich jest sołectwo. Nazwa ta czasami bywa stosowana w miastach, np. w Suwałkach w województwie podlaskim (Gmina Suwałki), choć Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął w 2014 r., że takie rozwiązanie musi pozostawać zgodne z wykładnią celowościową, historyczną i systemową, a zatem musi dotyczyć obszaru spełniającego co najmniej jedno z następujących kryteriów: wcześniej funkcjonowało na nim sołectwo, występują na nim obszary rolne lub prowadzi się usługi rolnicze, występuje zabudowa letniskowa i rozwija się turystyka, nie występuje zwarta zabudowa miejska (Wyrok NSA). Ustawa o samorządzie gminnym reguluje, że organem uchwałodawczym w sołectwie powinno być zebranie wiejskie, zaś organem wykonawczym – sołtys, wspierany przez radę sołecką.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego liczba sołtysów w Polsce w okresie 2009–2016 w zasadzie nie ulegała zmianie, mieszcząc się w granicach między 40 300 a 40 600 (Bank

Danych Lokalnych). Świadczy to o dużej żywotności tej instytucji w środowiskach wiejskich. Również badania naukowe wskazują, że sołtys w polskich gminach wiejskich to osoba, która może odgrywać znaczącą rolę lidera społeczności (Mazurkiewicz 2018). Pozycję sołectwa wzmacnia także fundusz sołecki. Z drugiej jednak strony nie można pominąć identyfikowanych przez badaczy słabości tej instytucji, przede wszystkim w kontekście zaangażowania mieszkańców: bardzo niska partycypacja obywateli w zebraniach wiejskich i wyborach sołtysów podważa legitymację osób pełniących tę funkcję (Ptak 2016, s. 224).

Podobne problemy podnoszone są także w kontekście jednostek pomocniczych w miastach, choć warunki ich funkcjonowania są odmienne. W gminach miejskich dostęp do usług na poziomie gminnym jest łatwiejszy, silniejsza jest identyfikacja mieszkańców z miastem jako całością, a mniejsza – z jego częściami. Podobnie jak w przypadku sołectw, ustawodawca zdefiniował, iż w dzielnicy lub osiedlu funkcję wykonawczą ma pełnić zarząd, zaś uchwałodawczą – rada, którą w przypadku osiedla statut nadany przez radę gminy może zastąpić zebraniem mieszkańców. Być może ta różnica wynika z faktu, że dzielnica jest jednostką większą niż osiedle, w której przypadku organizacja zebrania mogłaby być nieefektywna lub wręcz niemożliwa.

Tworzenie jednostek pomocniczych to częste rozwiązanie – takich jednostek nie utworzono jedynie w dwóch spośród osiemnastu miast wojewódzkich, choć nie wszystkie pozostałe są w całości pokryte siecią jednostek pomocniczych, np. w gminie Kielce w ogóle nie powołano jednostek pomocniczych, a na terenie Zielonej Góry utworzono jedną dzielnicę obejmującą znaczną część, ale nie cały obszar miasta. W przeciwieństwie do terenów wiejskich nazewnictwo jednostek pomocniczych na terenie gmin miejskich jest bardziej zróżnicowane: choć najbardziej popularne nazwy to osiedle i dzielnica, stosowane są też inne nazwy, a ponieważ uregulowania ustawowe odnoszą się do osiedli i dzielnic, w innych przypadkach gminy mają także swobodę w kształtowaniu struktury wewnętrznej i np. w toruńskich okręgach nie powołuje się osobnego zarządu, a organem wykonawczym jest przewodniczący rady okręgu.

O słabości sublokalnego samorządu świadczy też fakt, że nie we wszystkich utworzonych jednostkach udaje się powołać organy jednostki, np. w Toruniu powołano 54% rad okręgów, w pozostałych albo nie zgłosiła się wystarczająca liczba kandydatów, albo nie udało się zebrać quorum na zebraniu wyborczym mieszkańców, również w Olsztynie powołano rady w 22 z 23 osiedli. Do pesymistycznych wniosków doszli też autorzy badania jednostek pomocniczych gmin miejskich, którego wyniki zostały opublikowane w 2013 r. (Swianiewicz i in. 2013). W konkluzji publikacji autorzy stwierdzili: „Mieszkańcy nie interesują się działalnością rad osiedli, bo są one pozbawione kompetencji i nie mają wpływu na sprawy życia codziennego. A sugestie zwiększenia uprawnień jednostek pomocniczych zbijane są argumentem o ich słabym zakorzenieniu w społecznościach osiedlowych” (tamże, s. 212). Wniosek ten, oparty na szerokim badaniu empirycznym, wynika z przekonania, iż jednostki pomocnicze w omawianych w tej publikacji miastach nie pełniły żadnej istotnej funkcji jako pośrednicy między miastami a społecznością ani jako organizatorzy sublokalnego życia społecznego.

## 5. Materiał i metody

Celem niniejszej pracy jest prezentacja aktywności podejmowanej przez istniejące jednostki pomocnicze w jednym z największych miast, we Wrocławiu – osiedla w kontekście założeń statutowych, a przede wszystkim własnego wizerunku przedstawicieli samorządu osiedlowego. Ponieważ w mieście powołano całą sieć jednostek pomocniczych, które mogłyby przyczynić się do dalszej decentralizacji i bardziej efektywnego zarządzania dostarczaniem usług publicznych i innymi zadaniami na poziomie miejskim, podjęto próbę zbadania, jaką realnie pełnią one funkcję i czy faktycznie przyczyniają się do sprawniejszej realizacji zadań samorządu. W szerszym kontekście polskim istotne wydaje się rozważenie przydatności takich jednostek pomocniczych w odniesieniu do różnych typów gmin i różnych rodzajów ich działań. Dlatego celem badania omawianego w artykule było zidentyfikowanie formalnych uprawnień i faktycznych działań jednostek sublokalnych na przykładzie Wrocławia, a także ich postrzeganie przez działaczy. W ten sposób badanie jest przyczynkiem do dalszych rozważań, czy jednostki pomocnicze mogą być faktycznie potrzebne w zarządzaniu miastami wojewódzkimi w Polsce, uwzględniając różne obszary świadczenia usług

publicznych, w kontekście komunikacji między mieszkańcami a władzami miejskimi lub w odniesieniu do budowania wspólnoty.

Artykuł prezentuje częściowe wyniki badań samorządu osiedlowego na terenie gminy miejskiej Wrocław. Badanie, przeprowadzone w okresie od 10.2018 do 10.2019, polegało na wywiadach częściowo ustrukturyzowanych z przedstawicielami osiedli. Wywiady były nagrywane za zgodą rozmówców. Spośród 48 jednostek pomocniczych działających we Wrocławiu badanie objęło 36 osiedli (75%), zróżnicowanych pod względem położenia (zarówno w poszczególnych częściach miasta, jak i w stosunku do centrum miasta), zabudowy (osiedla z zabudową wielorodzinną, willową, mieszaną), populacji (osiedla o starej zabudowie i takie, na których powstają duże, nowe obszary mieszkalne), a także wielkości terytorium i populacji. W większości osiedli rozmówcami byli przewodniczący zarządów osiedli, w części przewodniczący rad osiedli, w niektórych zaś – wspólnie przewodniczący tych dwóch organów jednostki. Jedną radę reprezentował zastępca przewodniczącego. W części przypadków oprócz głównego rozmówcy w wywiadzie wzięli udział także inni radni. Decyzja o wyborze przedstawiciela do wywiadu należała do samego samorządu sublokalnego i zależała przede wszystkim od podziału pracy między członkami rady i zarządu, jak i od możliwości czasowych poszczególnych radnych. Dzięki temu udzielenia wywiadu podejmowały się osoby aktywnie zaangażowane w działalność osiedli, które chciały poświęcić czas na rozmowę na ten temat, a w konsekwencji zorientowane w działalności danej rady. Relacje przedstawicieli samorządu osiedlowego zostały zestawione z obowiązkowymi raportami składanymi przez osiedla w Urzędzie Miasta Wrocławia.

## 6. Wrocław – statut jednostek sublokalnych

We Wrocławiu powołano 48 osiedli jako jednostki pomocnicze gminy (BIP UM Wrocław). Oznacza to, że średnio na osiedle przypada 13 300 zameldowanych mieszkańców, w praktyce jednak najmniejsze osiedle liczyło w 2017 roku mniej niż 500 zameldowanych mieszkańców, zaś największe – prawie 35 000 (tamże). Ponad połowa osiedli ma mniej niż 10 000 mieszkańców, a trzy osiedla zamieszkuje ponad 30 000 osób. Oznacza to, że osiedla są bardzo zróżnicowane pod względem populacji, a należy zaznaczyć, że statuty osiedli są jednolite dla wszystkich jednostek i nie przewidziano żadnej odmienności w zakresie obowiązków, uprawnień i kompetencji samorządu, a zróżnicowanie znajduje odzwierciedlenie w przyznawanej dotacji na działalność. Ważnym elementem w ocenie ludności osiedli jest także fakt, że dane przedstawiane przez Urząd Miasta Wrocławia to liczby oficjalne, dotyczące sumy osób zameldowanych na pobyt stały i czasowy. Poza tą statystyką znajdują się liczni mieszkańcy niezameldowani, zarówno osoby mieszkające stale we Wrocławiu, które nie dokonują meldunku, jak też studenci i pracownicy sezonowi, którzy mieszkają w mieście jedynie przez część roku. Te grupy nie są rozłożone równomiernie w osiedlach i dlatego w niektórych przypadkach dysproporcja między populacją a przyznanymi na nią środkami jest szczególnie duża (np. w jednym z peryferyjnych osiedli przewodnicząca rady szacuje faktyczną populację jako trzykrotnie większą niż dane oficjalne).

Rada Miasta Wrocławia uchwaliła 48 identycznych statutów osiedli. Organami każdego osiedla są rada wybierana w wyborach powszechnych oraz zarząd powoływany przez radę spośród jej składu. Przewodniczący zarządu posiada wyłączną kompetencję reprezentowania osiedla wobec organów i jednostek organizacyjnych miasta oraz przekazywania podjętych uchwał właściwej jednostce urzędu miasta (obecnie jest to Wrocławskie Centrum Rozwoju Społecznego). W konsekwencji rola przewodniczącego rady jest ograniczona do zwoływania i prowadzenia obrad.

Zgodnie ze statutem osiedla „realizują zadania Miasta na swoim obszarze w zakresie określonym niniejszym Statutem oraz przekazane uchwałami Rady Miejskiej i zarządzeniami Prezydenta”, jednak szczegółowy zakres kompetencji w par. 6 wymienia takie obowiązki, jak: „wspieranie i inspirowanie działania o znaczeniu lokalnym”, „działanie na rzecz rozwoju samorządności lokalnej”, współdziałanie z innymi jednostkami miasta, składanie wniosków w sprawach ważnych dla osiedla, a także wydawanie opinii w szerokim zakresie spraw dotyczących osiedli (m.in. zmiany granic osiedli, placówek edukacyjnych, sportowych, polityki środowiskowej, a także koncesji na sprzedaż alkoholu) (Uchwała Nr XIX/391/15 Rady Miejskiej Wrocławia). W praktyce zatem, choć statut zachęca samorząd osiedlowy do wyrażania stanowisk sublokalnej wspólnoty, nie daje mu żadnych

praktycznych narzędzi wpływania na to, czy podejmowane przez miasto działania są zgodne z tym stanowiskiem. Choć w części przypadków urząd miejski jest zobowiązany zwrócić się o opinię samorządu osiedlowego, nigdy nie jest to opinia wiążąca.

## 7. Wrocław – działalność jednostek sublokalnych

Wobec znikomych kompetencji statutowych większość respondentów podkreślała, że samorząd osiedlowy nie odgrywa we Wrocławiu istotnej roli, a jego działalność jest ograniczona do inicjowania działań na rzecz budowania wspólnoty osiedlowej oraz do artykułowania interesów mieszkańców, choć bez możliwości wymuszenia określonej polityki na władzach ogólnomiejskich.

Działania o charakterze *community building* przejawiały się przede wszystkim w organizacji festynów lub pikników osiedlowych (w raportach za 2018 r. takie wydarzenia zadeklarowało 38, czyli 79% osiedli). Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że określenie „festyn osiedlowy” było dość jednolicie interpretowane przez przedstawicieli samorządu osiedlowego – wszyscy respondenci opisywali to przedsięwzięcie jako otwarte plenerowe wydarzenie przeprowadzane na publicznie dostępnym terenie w obrębie osiedla (w jednym przypadku – w obrębie sąsiedniego osiedla), obejmujące poczęstunek (czasem dostarczany przez firmy lokalne, czasem przez mieszkańców, a najczęściej jedno i drugie), część kulturalną (z reguły koncert muzyczny) i atrakcje dla różnych grup mieszkańców (choć przede wszystkim dzieci). Wyjątkiem było osiedle, na którym wydarzenie plenerowe miało formę osiedlowej potańcówki, nawiązującej do tradycji tej okolicy sprzed drugiej wojny światowej.

Bardzo często samorząd sublokalny organizował także wydarzenia określane jako osiedlowe mikołajki (37 osiedli, czyli 77%) oraz osiedlowa wigilia (33 osiedla, czyli 69%), one jednak były bardziej zróżnicowane. Pierwszym kryterium był główny cel imprez: w niektórych przypadkach były to wydarzenia o charakterze charytatywnym (np. poczęstunek dla ubogich i samotnych albo paczki dla rodzin w najcięższej sytuacji finansowej, identyfikowanych we współpracy z lokalnymi organizacjami pozarządowymi i/lub ośrodkiem pomocy społecznej), ale w innych osiedlach celem takich imprez była zdecydowanie integracja sublokalnej społeczności (np. wspólne śpiewanie kołęd). Kolejnym kryterium różnicującym imprezy związane z Bożym Narodzeniem był dobór grup docelowych (część adresowana do dzieci, a część do seniorów). Zwraca uwagę, że tylko dwa osiedla (4%) zgłosiły w raportach organizację działań związanych z Wielkanocą. Pojawiają się także inne „uroczystości”, których obchody osiedla organizują dla mieszkańców: dożynki (1 osiedle, 2%), dzień babci i dziadka (3 osiedla, 6%), dzień dziecka (2 osiedla, 4%). Są też organizowane inne imprezy kulturalne (5 osiedli, 10%), a także sportowe (13 osiedli, 27%).

*Community building* ma – w przekonaniu respondentów-przedstawicieli zarządów osiedli – tym istotniejsze znaczenie, że w większości wrocławskich osiedli działacze obserwują znaczne zmiany. Pierwsza z nich to budowa nowych budynków wielorodzinnych, często bardzo dużych kompleksów, które istotnie lub nawet całkowicie zmieniają charakter osiedla. Nowi mieszkańcy nie czują się (lub – jeszcze nie czują się) związani z osiedlem, w którym zamieszkują, rzadko nawiązują kontakt z samorządem, a nawet z sąsiadami, zwłaszcza tymi ze starszych zabudowań. Bariera między „starymi” a „nowymi” mieszkańcami była często podnoszona jako wyzwanie, ale także przyczyna, dla której spotkania i festyny są w opinii osiedlowych działaczy bardzo ważne. Szczególnie, że od 2015 r. równoległe pojawiła się druga fala nowych mieszkańców – migrantów z Ukrainy.

Inna sfera działalności obejmuje stałe działania na rzecz społeczności lub wybranych kategorii członków społeczności. Większość z nich adresowana jest do seniorów (przede wszystkim kluby seniora zgłaszane przez 24 osiedla z 48, czyli 50%, także chóry osiedlowe w 9, czyli 19%). Z wywiadów wynika także, że zgłaszane przez 10 osiedli (21%) wycieczki w większości przeznaczone były właśnie dla seniorów. W 8 osiedlach (17%) samorząd sublokalny zgłaszał organizację warsztatów, zaś w 4 (8%) – prowadzenie świetlicy osiedlowej. Tylko jedno osiedle (2%) podało, że zorganizowało warsztaty dla osób bezrobotnych.

Należy podkreślić, że w znacznej mierze możliwości organizacji zajęć dla mieszkańców są warunkowane dostępnością lokalu dla samorządu osiedlowego. Szczególnie te osiedla, na których zlokalizowane są tzw. centra aktywności lokalnej, dysponują przestrzenią, w której mogą organizować spotkania lub regularne zajęcia. Na obszarach, gdzie takiej przestrzeni nie ma, pojawia



się konieczność ograniczania działalności (np. cytowana przez przedstawiciela jednego z osiedli konieczność odmowy przyjmowania nowych członków do klubu seniora ze względu na zachowanie warunków bezpieczeństwa w lokalu, w którym organizowane są spotkania; informacje o ograniczaniu liczebności, zróżnicowania i częstotliwości zajęć) albo potrzeba nawiązania kontaktów i współpracy z innymi instytucjami działającymi na terenie osiedla. Warto zaznaczyć, że w większości przypadków są to instytucje (np. szkoły), dużo rzadziej organizacje pozarządowe. Ponieważ współpraca z NGO ma z reguły charakter wymiany (np. samorząd sublokalny wspiera organizację w pozyskiwaniu sponsorów i darczyńców, a organizacja przygotowuje i prowadzi zajęcia w osiedlowym klubie seniora czy świetlicy), pomieszczenia w CAL umożliwiają szeroko zakrojoną współpracę i pozwalają na rozbudowę aktywności nie tylko samego samorządu osiedlowego, ale także współpracujących z nim formalnych organizacji lub niesformalizowanych grup w obrębie społeczności.

Niewielki odsetek sublokalnych samorządów Wrocławia zgłaszał także działania z zakresu ekologii i ochrony środowiska. Na jednym osiedlu (2%) zorganizowano akcję antysmogową, na dwóch (4%) – akcję sadzenia roślin, a na trzech (6%) – sprzątanie terenu osiedla. Wydaje się, że ten obszar jest w znacznej mierze zaniedbany przez samorząd osiedlowy, choć w wywiadach przewodniczący zarządów sygnalizowali, że jednym z najważniejszych zagadnień w ich aktywności jest lobbowanie we władzach miasta za zwiększeniem terenów zielonych na osiedlu.

Wiąże się to już raczej z drugą sferą aktywności samorządów osiedlowych. Choć nie wskazują tego w oficjalnych sprawozdaniach, w wywiadach wszyscy badani przedstawiciele samorządu sublokalnego we Wrocławiu podkreślali, że poświęcają czas i siły, aby komunikować władzom gminy problemy sygnalizowane przez mieszkańców. Problemy te dotyczą przede wszystkim trzech sfer: terenów zielonych i rekreacyjnych, infrastruktury drogowej i komunikacji zbiorowej oraz placówek oświatowych. Intensywność tych problemów jest zróżnicowana, więcej trudności sygnalizują działacze osiedli peryferyjnych niż centralnych oraz osiedli na północy i zachodzie miasta niż w części wschodniej i południowej, jednakże każdy z respondentów wskazywał na problemy w tych obszarach. Ta działalność ma odmienny charakter niż *community building* – jej zasadniczą treścią jest lobbowanie na rzecz inwestycji niezbędnych na osiedlu wśród przedstawicieli władz miasta, przede wszystkim w bezpośrednim kontakcie z prezydentem miasta, ale także wśród radnych miejskich. Ta sfera aktywności jest jednak często obszarem frustracji działaczy osiedlowych, wskazywana jako „największa porażka” samorządu sublokalnego.

Zarówno charakterystyka podejmowanej działalności, jak i przebieg samych wywiadów uwiarydociły zaangażowanie członków rad osiedli, ich znajomość sublokalnych realiów i zainteresowanie społecznością. Wskazuje to, że mocną stroną wrocławskiego samorządu osiedlowego są ludzie – sublokálni, zaangażowani działacze i społecznicy. Należy podkreślić, że system opiera się w zasadzie na pracy społecznej. Nieliczne rady zatrudniają pracowników na stałe, a sami członkowie zarządów, rzadziej rad otrzymują jedynie diety, których kwoty, w relacji działaczy, nie zawsze pokrywają koszty poniesione m.in. na przejazdy, rozmowy telefoniczne i podobne niezbędne działania. Mimo to zaangażowanie działaczy, choć nierównomierne w osiedlach, jest bardzo duże. W niektórych przypadkach w radach funkcjonują i działają te same osoby od kilkunastu lub nawet ponad dwudziestu lat, wnosząc doświadczenie i ogromną znajomość sublokalnej specyfiki, ale jednocześnie, zwłaszcza po wyborach w 2017 r., do rad dołączyło wielu młodszych działaczy. Choć odmiennie oczekiwania i plany tych dwóch grup bywają źródłem konfliktu w części rad, przedstawiciele osiedli wskazywali też, że wyszukiwanie wspólnych rozwiązań i wypracowywanie kompromisów między różnymi wizjami osiedlowej działalności stają się często źródłem nowych pomysłów i ważnych inspiracji. Radni, którzy zetknęli się z takim konfliktem i zdołali go przezwyciężyć, byli szczególnie zadowoleni z takiej współpracy różnych pokoleń aktywistów.

Z zaangażowaniem społeczników wiąże się znajomość osiedli przez działaczy i ich znaczna świadomość na temat problemów, z którymi borykają się mieszkańcy. Sami członkowie rad osiedli deklarują, że jako mieszkańcy poznają z bliska swoją okolicę i dzięki własnemu doświadczeniu oraz kontaktom z sąsiadami mają możliwość zbierania i przekazywania informacji władzom miejskim, ale także mogą pewne kategorie potrzeb zaspokajać (np. poprzez organizację działań na rzecz osób starszych lub działalności charytatywnej). Znajduje to potwierdzenie w sposobie, w jaki omawiają sprawy osiedla, jakie wskazują osiągnięcia i wyzwania dla swoich jednostek sublokalnych. Ta wiedza daje szansę na bardziej efektywne działanie w skali sublokalnej i lepiej dopasowane

rozwiązania do problemów mieszkańców, ma również duży potencjał przydatności dla władz miejskich w kontekście identyfikowania mapy potrzeb.

Dużą zaletą jest także sieć współpracy rad osiedli z różnorodnymi instytucjami (np. ośrodkami pomocy społecznej, policją, strażą miejską, szkołami, przedszkolami) i organizacjami (zwłaszcza pozarządowymi). Wszyscy respondenci deklarowali taką współpracę, wszyscy także (poza jednym) deklarowali dobrą współpracę z osiedlami ościennymi. Warto podkreślić, że szczególnie te rady, które dysponują lokalami (zwłaszcza centrami aktywności lokalnej), mogą stanowić ośrodki budowania sieci relacji na poziomie niewielkich społeczności, zarówno w kontekście zaspokajania potrzeb, jak i stylu życia. Wskazuje to możliwy kierunek dalszego rozwoju i inwestycji w tym zakresie.

Podsumowując działalność jednostek pomocniczych Wrocławia, można podkreślić wyjątkowo rozbudowaną aktywność rad na rzecz budowania sublokalnych społeczności. Część rad wskazywała właśnie tę dziedzinę jako źródło najważniejszych wyzwań (zwłaszcza odnoszących się do integrowania społeczności zamieszkującej osiedle od wielu lat z nowymi mieszkańcami lub grupami migrantów) bądź też z drugiej strony – obszar kluczowych sukcesów (przedstawicielka jednej z rad peryferyjnych za największy sukces uznała „załagodzenie konfliktu między «starą» a «nową» częścią osiedla”). Większość rad skutecznie kreuje przestrzeń do aktywności dla starszych mieszkańców. Nie można jednakże lekceważyć faktu, że istotnym problemem w aktywności rad osiedli na rzecz budowania sublokalnych społeczności jest słaba współpraca z mieszkańcami. Frekwencja w wyborach do rad osiedli wyniosła w 2017 r. 6%, co stanowiło istotny wzrost w porównaniu z udziałem 3,9% zameldowanych obywateli miasta w wyborach do rad osiedli w 2013 r. (Wyniki wyborów do Rad Osiedli 2017). Warto dodać, że do wzrostu frekwencji przyczyniły się nie tylko działania samych rad, ale także szeroko zakrojona miejska kampania informacyjna zachęcająca do oddania głosów w wyborach (Temat Tygodnia...). Wniosek o bardzo niskiej wiedzy obywateli na temat sublokalnych rad, a często nawet o braku wiedzy o nich, potwierdzili respondenci, z których większość stwierdziła, że zaangażowanie mieszkańców w życie osiedla jest znikome. Mimo sukcesów frekwencyjnych na osiedlowych festynach w czasie dyżurów do radnych zgłaszają się nieliczne osoby, które zgłaszają skargi i wnioski. Mieszkańcy w zasadzie nie występują do rad osiedli z własnymi inicjatywami. Świadczy to o tym, że rady osiedli są bardziej postrzegane jako centra aktywności i działalności społecznej, nie zaś jako jednostki samorządowe, a mieszkańcy w znikomym stopniu sygnalizują zapotrzebowanie na zmianę tej roli.

W przekonaniu respondentów niewiedza mieszkańców na temat systemu osiedli wynika częściowo z bardzo ograniczonych kompetencji przysługujących radom. Jak podkreślali, obywatele zainteresują się radami osiedli, kiedy zobaczą ich praktyczny wpływ na wygląd i infrastrukturę osiedla oraz na jakość życia na nim. Dopóki w świadomości mieszkańców rada funkcjonuje jedynie jako organizator osiedlowego festynu, zainteresowanie mieszkańców tym szczeblem organizacji terytorialnej państwa pozostanie znikome. Z punktu widzenia mieszkańców rada, która nie funkcjonuje jako filia urzędu (nie można załatwić na osiedlu spraw urzędowych, np. odbioru dowodu osobistego), nie ma funkcji decyzyjnej (np. nie odgrywa roli w konkursach na dyrektora miejscowej szkoły, nie ustala planu inwestycyjnego, nie może zatrzymać, przyśpieszyć ani spowolnić podjętych już inwestycji) ani nie dysponuje środkami finansowymi (nie może np. podjąć decyzji o remoncie placu zabaw lub rewitalizacji skwerku), nie jest istotnym adresatem dla potrzeb lub problemów sublokalnej społeczności. Respondenci podkreślali, że jedynie po zwiększeniu kompetencji osiedli możliwa będzie zmiana postaw obywateli. Z drugiej strony pojawiały się także obawy, że obecny skład radnych, w zasadzie społecznikowski, nie podoła poszerzonym zadaniom, zwłaszcza np. planowaniu inwestycji, które wymaga specjalistycznych kompetencji. Należy zatem uwzględnić pytanie, czy nadawanie licznym jednostkom pomocniczym szerszych kompetencji nie powodowałoby nadmiernych kosztów w stosunku do korzyści, a jednocześnie czy nie zagrażałoby obecnemu, społecznikowskiemu charakterowi i dorobkowi tych jednostek.

W tym kontekście dla potencjalnych reform systemu zarządzania osiedlami we Wrocławiu kluczowe znaczenie ma formalna pozycja osiedli. Statuty osiedli definiują kompetencje jedynie doradcze i opiniodawcze, uzupełnione inicjowaniem działań na osiedlu. Ponadto w strukturze urzędu miasta rady osiedli są powiązane z Wrocławskim Centrum Rozwoju Społecznego, co także sytuuje je w kontekście wydarzeń i działalności społecznej. Choć rady mają możliwość inicjowania działań

porządkowych (np. informują jednostki gminy o konieczności naprawy oświetlenia dróg lub zabezpieczenia drzew), a nawet inwestycyjnych (inicjują np. zmiany w organizacji ruchu, tworzenie nowych przejść dla pieszych lub ograniczenie prędkości), ale ich faktyczny wpływ na politykę władz miasta jest ograniczony. Jednocześnie wybór rad w postaci powszechnych wyborów, w których uczestniczy znikomym odsetkiem uprawnionych, powoduje pewną niespójność w postrzeganiu osiedli – choć część działaczy podkreślała swoją przedstawicielską legitymację, wielu wskazywało, że ich mandat jest zbyt słaby, aby mogli odgrywać realną rolę w zarządzaniu miastem.

Podsumowując – za największą wadę wrocławskiego systemu zarządzania sublokalnego należy uznać brak jednoznacznej wizji, jaką rolę powinien odgrywać samorząd osiedlowy, zarówno wobec mieszkańców, jak i władz miejskich. Takiej wizji nie mają rady osiedli, nie prezentuje jej ani nie wdraża również miasto Wrocław. Wybory do rad osiedli nie okazały się w tym kontekście efektywnym mechanizmem konsultacyjnym. Zarówno zgodnie z przepisami, jak i w praktyce rady są aktywne na bardzo wielu i bardzo zróżnicowanych polach, jednak na żadnym z nich nie dysponują efektywnymi narzędziami, które uczyniłyby z nich istotnego aktora w systemie rządzenia miastem i pozwoliłyby miastu wykorzystać rady do sprawniejszego zarządzania Wrocławiem.

## 8. Wnioski

W marcu 2019 r. Prezydent Miasta Wrocławia Jacek Sutryk powołał specjalny zespół ds. reformy ustroju samorządowych jednostek pomocniczych we Wrocławiu, którego zadania zdefiniowano następująco: „1) opracowanie zasad zdecentralizowanego decydowania o realizacji inwestycji o istotnym znaczeniu dla jednostek pomocniczych; 2) przygotowanie założeń nowego ustroju samorządowych jednostek pomocniczych oraz projektów aktów normatywnych w tym zakresie” (Zarządzenie Prezydenta Wrocławia 2019). W zespole zasiadają przedstawiciele prezydenta, rady miasta oraz rad osiedli. Kolejność wymienienia zadań zespołu w cytowanym zarządzeniu nasuwa pewne wątpliwości, zwłaszcza że również w praktyce pierwszym krokiem w ramach reformy było wypracowanie systemu „funduszu osiedlowego”, który ma umożliwić udział samorządu sublokalnego w planowaniu inwestycji w mieście (oczywiście na poziomie osiedlowym). Być może jednak w toku dalszych prac uda się wypracować odpowiedź także na drugie zagadnienie.

Uważa się, że decentralizacja ma znaczący, pozytywny wpływ na efektywność zarządzania. W Polsce proces ten wdrożono po 1989 r. w istotnym zakresie, nie tylko kreując jednostki samorządu terytorialnego, ale przede wszystkim oddając im szerokie pole kompetencji. Jednostki pomocnicze samorządu mogą posłużyć do dalszej decentralizacji procesów rządzenia, a jednocześnie ułatwić pewną dywersyfikację – w tej chwili na poziomie gmin nie funkcjonują w Polsce różne typy jednostek (choć takie zróżnicowanie występuje na poziomie powiatów: największe metropolie pełnią funkcję powiatów grodzkich). Samodzielność gmin w ustalaniu kształtu i kompetencji jednostek pomocniczych może okazać się bardzo cennym zasobem, zwłaszcza że zakres kompetencji, których przekazanie na poziom sublokalny może być efektywne, jest istotnie uzależniony od wielkości i charakteru metropolii. W uzasadnionych przypadkach mogą one odgrywać rolę „fili” urzędu miejskiego, czasem natomiast ich potencjalna przydatność ogranicza się do innych obszarów. Jednym z takich obszarów może być komunikacja – zbieranie informacji od mieszkańców i konsultowanie propozycji władz miejskich.

Obecnie we Wrocławiu nie ma koncepcji wykorzystania wszystkich lub części tych możliwości, a rady osiedli traktowane są raczej jako szczególny rodzaj organizacji społecznikowskich. Ich skuteczność w realizacji ich własnych celów w znacznej mierze jest uzależniona od kontaktów z władzami miasta i postawy najważniejszych urzędników, przede wszystkim prezydenta. Wszyscy respondenci zgodnie podkreślali korzystny wpływ prezydenta Jacka Sutryka (który objął urząd po wyborach w 2018 r.) i jego osobiste zainteresowanie współpracą z osiedlami, jednakże takie deklaracje wskazują na istotne uzależnienie możliwości działania samorządu sublokalnego od woli władz ogólnomiejskich z jednej strony, z drugiej zaś od tego, czy przedstawiciele rady i zarządu osiedla będą w stanie nawiązać kontakt z władzami miasta i komunikować im swoje potrzeby. Zarówno wywiady, jak i praktyczne efekty działalności osiedli potwierdzają silną zależność między aktywnością i kompetencjami (m.in. społecznymi lub w zakresie pisania wniosków o dofinansowanie) a skutecznością działalności rady. Pomimo prób wyrównywania nierówności podejmowanych

przez pracowników urzędu miejskiego, np. poprzez kontaktowanie się z mniej skutecznymi radami osiedli i informowanie o możliwości działania lub dofinansowania, widoczne jest, że osiedla, których mieszkańcy dysponują wyższym kapitałem społecznym, potrafią wypracować więcej narzędzi bezpośredniego lub pośredniego dotarcia do władz miejskich i bardziej efektywnego przedstawienia potrzeb swojej społeczności sublokalnej. Inne rady ograniczają swoją działalność do pola samego osiedla, uznając, że nie mają wpływu na politykę władz miejskich, a jeszcze inne podejmują znikomą działalność.

W obecnej formie rady osiedli we Wrocławiu nie pełnią realnie funkcji samorządu na poziomie osiedli, a służą jako ośrodki, które realizują i organizują aktywność społeczną, wspomagają wybrane potrzebujące grupy mieszkańców lub działają na rzecz budowy sublokalnych społeczności. Ze względu na nieznaczące zainteresowanie mieszkańców samorządem osiedlowym do tej pory nie odgrywają także znaczącej roli w procesie komunikacji władz miasta z mieszkańcami. Jednocześnie pochodzenie rad osiedli z wyborów nie odpowiada ani poziomowi uprawnień jednostek pomocniczych, ani ich obecnej działalności.

W tej sytuacji konieczne jest określenie miejsca i roli rad osiedli w strategii miasta, a podstawą strategicznych decyzji powinna być ocena potrzeb i możliwości miasta, jeśli chodzi o wykorzystanie systemu osiedli, aby usprawnić procesy dostarczania usług publicznych i zarządzania miastem. Jednocześnie należy uwzględnić koszty wynikające z ewentualnej profesjonalizacji jednostek pomocniczych – zarówno finansowe, jak i związane ze zmianą wcześniejszego profilu ich działalności, który ilustrują wyniki omówione w artykule. Dotychczasowe działania wielu rad stanowią cenne osiągnięcie, ważne zatem, aby przyjęte rozwiązania sprzyjały promocji osiedlowych ośrodków *community building*, co przyczyniłoby się także do wzmocnienia komunikacyjnej roli rad osiedli. Niezbędne byłoby także wypracowanie systemu wzmocnienia samorządu sublokalnego w tych obszarach, w których jest on najsłabszy – są to z jednej strony osiedla zamieszkałe przez osoby i rodziny zagrożone marginalizacją społeczną, z drugiej zaś te, w których bardzo znaczna zmiana składu społeczności, spowodowana wprowadzeniem się wielu nowych mieszkańców, doprowadziła do osłabienia sublokalnych więzi. Kontynuacja dotychczasowej polityki będzie umacniać tendencję do zwiększania aktywności w niektórych częściach miasta i zniechęcania do niej mieszkańców innych obszarów, co nie tylko nie ułatwi rozwiązywania występujących współcześnie problemów, ale może je wzmocnić i wygenerować nowe.

## Literatura

- Augustyniak M., 2010, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Ball R.W., Linn J.F., Wetzel D.L., 2013, *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bank Danych Lokalnych, bdl.stat.gov.pl [dostęp: 21.09.2019].
- Bedawy R., Eldahan O.H., 2019, „Sustainable development & good governance”, *European Journal of Sustainable Development*, t. 8, nr 2, s. 125–138.
- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego Wrocławia, <http://bip.um.wroc.pl/artykuly/6/wroclawskie-osiedla> [dostęp: 29.10.2019].
- Buček J., 2000, „Sublocal decentralisation – the case of Slovak big cities”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, t. 18, s. 57–78.
- Collin J.-P., Robertson M., 2005, „The borough system of consolidated Montreal: Revisiting urban governance in a composite metropolis”, *Journal of Urban Affairs*, t. 27, nr 3, s. 307–330.
- Daniell K., Kay A., 2017, „Multi-level governance: An introduction”, w: K. Daniell, A. Kay (red.), *Multi-level Governance: Conceptual Challenges and Case Studies from Australia*, Canberra: ANU Press, s. 3–32.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz.U. 1994 Nr 124 poz. 607.
- Gendźwił A., Żerkowska-Balas M., 2018, *Polacy o samorządach. Opinia publiczna u progu samorządowej kampanii wyborczej*, Warszawa: Fundacja im. S. Batorego.
- Gmina Suwałki, <http://www.gmina.suwalki.pl/> [dostęp: 10.09.2019].
- Gołębowska A., Stępień E., 2017, „Rola sołtysów we współczesnych społecznościach wiejskich”, w: A. Gołębowska, P.B. Zientarski (red.), *Sołectwo – studium prawnoustrojowe*, Warszawa: Kancelaria Senatu.



- Hurtado-Tarazon A., 2012, *The Challenges of Metropolitan Management and Large-scale Urban Projects: Mass Transit Systems in Colombia*, Conference Paper, November 2012.
- Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań, 2016, Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, z późniejszymi zmianami.
- Krakovsky R., Müller J.-W., Pouthier J.-L., Reynié D., Rioux J.-P., Valadier P., 2019, *L'Europe et ses populisme*, Paris: SER SA.
- London Councils, <https://www.londoncouncils.gov.uk/who-runs-london/essential-guide-london-local-government> [dostęp: 17.08.2019].
- Mazurkiewicz B., 2018, „Współczesny sołtys w świetle typologii przywództwa. Kontekst teoretyczny i empiryczny”, *Studia Politicae Universitatis Silesiensis*, t. 22, s. 25–46.
- Metropolia GZM, <http://metropoliagzm.pl/>.
- Mueller S., 2015, *Theorising Decentralisation. Comparative Evidence from Sub-national Switzerland*, Colchester: ECPR.
- Nelson R.H., 2009, *The Rise of Sublocal Governance*, Lecture presented at the Mercatus Center, November 11, 2009.
- Olum Y., 2014, „Decentralisation in developing countries: preconditions for successful implementation”, *Commonwealth Journal of Local Governance*, nr 15, s. 23–38.
- Ptak A., 2016, *Sołectwa w lokalnym systemie władzy*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G., 2013, *Participatory Budgeting Worldwide – Updated Version*, Bonn: Global Civic Engagement, Service for Development Initiatives.
- Statut Miasta Stołecznego Warszawy (tekst jednolity), Uchwała nr XII/223/2015 Rady m.st. Warszawy z 28 maja 2015 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 18 czerwca 2015 r., poz. 5569).
- Stevens A., 2003, *The Government and Politics of France*, Londyn: Macmillan Education.
- Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M., Kurniewicz A., 2013, *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, Warszawa: Elipsa.
- Szmytko R., 2013, „W kwestii metropolii i obszarów metropolitalnych”, *Przegląd Administracji Publicznej*, nr 2, s. 35–47.
- Temat Tygodnia: „Jak zwiększyć prestiż wrocławskich rad osiedli?”, <https://www.tuwroclaw.com/wiadomosci,temat-tygodnia-jak-zwiekszyc-prestiz-wroclawskich-rad-osiedli-opinie,wia5-3266-32282.html> [dostęp: 20.02.2020].
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz., C 326 , 26/10/2012 P. 0001 – 0390.
- Uchwała Nr XIX/391/15 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 grudnia 2015 r. zmieniająca uchwały w sprawie nadania statutów osiedli, Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 2015 r. Nr 6198.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2019 r., poz. 506.
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. z 2018, poz. 1817.
- Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, Dz.U. z 2014, poz. 301.
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz.U. z 2017 r. poz. 730.
- Valadier P., 2019, „Les populismes et l'appel au 'peuple'”, w: *L'Europe et ses populismes. Collection Les Essentiels d'Études*, Paris: SER.
- van der Bol N., 2011, *Managing Metropolitan Complexity. Understanding metropolitan management issues from a public managers' perspective*, Rotterdam: Lap Lambert Academic Publishing.
- World Bank, „Governance and development”, <http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468-739447676/pdf/multi-page.pdf> [dostęp: 15.08.2019].
- Woźniak E., 2013, „Rola Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej »Invest-Park« w opinii mieszkańców Wałbrzycha”, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, nr 24, s. 147–167.