



KRAKOWSKA AKADEMIA im.  
Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych  
NAUKI O POLITYCE

Dominik Jaśkowiec

EWOLUCJA ROLI DZIELNIC MIASTA KRAKOWA NA TLE  
ROZWIĄZAŃ KRAJOWYCH I EUROPEJSKICH W LATACH  
1990-2015

Rozprawa doktorska  
przygotowana pod kierunkiem  
dra hab. Stanisława Kiliana

Kraków 2018



## STRESZCZENIE

Celem badawczym rozprawy jest analiza ewolucji roli dzielnic w strukturze organów samorządowych miasta Krakowa - począwszy od jednostek o funkcjach opiniodawczych do współdecydentów w sferze zadań lokalnych, dalej - nakreślenie przebiegu tego procesu (jego poszczególnych etapów), a także ukazanie czynników i uwarunkowań go kształtujących. Badane zagadnienie zostało poddane analizie porównawczej rozwiązań przyjętych w zakresie funkcjonowania jednostek pomocniczych w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej. Synteza naukowa problemu badawczego została oparta na kilku płaszczyznach: historycznej, prawnoustrojowej, społecznej i politycznej.

Problematyka oparta na syntezach historycznych stanowi tematykę pierwszego rozdziału dysertacji. Szczegółowej analizie poddana została historia administracji Krakowa, proces rozwoju terytorium miasta, przyjęte rozwiązania z zakresu ustroju wewnętrznego. Zaprezentowane i porównane zostały modele dzielnic funkcjonujących w Krakowie na przestrzeni wieków w szczególności w kontekście funkcji i zadań, jakie przed nimi stawiano.

Celem badawczym drugiego rozdziału jest ukazanie czynników i uwarunkowań prawnoustrojowych, jakie wpływały na powstanie i rozwój krakowskich jednostek pomocniczych oraz prezentacja i porównanie modeli sołectw, osiedli i dzielnic funkcjonujących w Polsce. Szczegółowej analizie poddana została organizacja osiedli samorządowych na przykładzie Poznania oraz dzielnic samorządowych na przykładzie Gdyni (szczegółowe uzasadnienie wyboru tych miast zostało zawarte w tekście rozprawy). Ponadto zaprezentowany został, odpowiadający kryteriom wyjątkowości, ustrój samorządowy m.st. Warszawy. Omówienie wybranych przykładów zostało poprzedzone kwerendą modeli jednostek pomocniczych funkcjonujących w największych polskich miastach oraz krótką prezentacją organizacji prawnoustrojowej sołectw.

Celem badawczym kolejnego, trzeciego rozdziału rozprawy jest szczegółowe omówienie procesu kształtowania się obecnie istniejącego modelu dzielnic samorządowych Krakowa, w tym analiza ewolucji roli tych jednostek na trzech płaszczyznach: wewnętrznej struktury organizacyjnej, uczestnictwa mieszkańców w procesie wyborczym, realizacji zadań lokalnych. Porównanie przyjętych rozwiązań w zakresie organizacji samorządów miejskich w Polsce z ich europejskimi odpowiednikami zostało ujęte w czwartym rozdziale rozprawy. Do analizy ustrojowej wybrane zostały miasta (Budapeszt, Wiedeń, Göteborg), z którymi łączy krakowski samorząd umowy partnerskie lub wieloletnia nieformalna współpraca, kryterium to nie dotyczyło jedynie Stuttgartu, który został poddany szerszemu omówieniu z uwagi na fakt posiadania bardzo oryginalnych i uznawanych za nowatorskie uregulowań w zakresie wewnętrznego ustroju administracyjnego.

Ostatni, piąty rozdział dysertacji obejmuje analizę problemu badawczego na tle społecznym i politycznym, która nakreśla reakcje mieszkańców Krakowa na zmiany zadań i kompetencji rad

dzielnic. W jego treści została przedstawiona analiza stanu świadomości i wiedzy mieszkańców miasta z tego zakresu. Podstawą do jej przeprowadzenia jest prezentacja badań przeprowadzonych wśród krakowian na temat zasadności istnienia jednostek pomocniczych w tym mieście oraz jakości ich funkcjonowania. Uzyskane wyniki badawcze zostały ponadto porównane z samodzielnie przeprowadzonymi badaniami ankietowymi wśród radnych krakowskich dzielnic.

Realizacji celów badawczych został podporządkowany wybór metod badawczych. Główną metodą badawczą jest analiza tzw. źródeł aktowych (narracyjnych i epistolarnych) uzupełniona badaniami ankietowymi. W niektórych fragmentach rozprawy, zwłaszcza tych dotyczących problematyki ewolucji kompetencyjnej krakowskich dzielnic, zostały wykorzystane materiały statystyczne obrazujące strukturę wydatków rad dzielnic, stopień udziału środków finansowych, którymi dysponują te jednostki w ogólnej strukturze budżetowej miasta. Aby zweryfikować pochodzenie, autentyczność i wiarygodność źródeł, zostały one poddane krytyce zewnętrznej (ustalenie pochodzenia źródła, jego autentyczności i stanu zachowania) oraz wewnętrznej (zgodność źródła z prawdą obiektywną).

Ważną metodą badawczą zastosowaną w niniejszej rozprawie jest również studium przypadku. Analiza pojedynczego przypadku, polegająca na wszechstronnym opisie zachodzącego zjawiska, pozwala wyciągnąć wnioski co do przyczyn i rezultatów jego przebiegu. Studium przypadku umożliwiło zobrazowanie funkcjonowania jednostek pomocniczych w wybranych miastach, ułatwiło sformułowanie odpowiedzi na pytanie o skalę efektywności jak też o poziom aktywności obywatelskiej związany z ich działalnością.

Wyniki badań potwierdziły charakter i przebieg ewolucji ustrojowej krakowskich dzielnic, przy czym proces ów nie jest jeszcze zakończony, co oznacza, że dalsze nawet radykalne przeobrażenia obecnie funkcjonującego modelu są w przyszłości możliwe. W procesie badawczym udało się zidentyfikować całą gamę czynników wpływających na przebieg ewolucji roli dzielnic w mieście Krakowie. Ich wpływ na badany problem jest jednak krańcowo różny. Jedne wpływają na niego w sposób pośredni, drugie bezpośredni, znaczenie niektórych jest pierwszoplanowe, a innych marginalne. Można także mówić o czynnikach pozytywnie kształtujących ewolucję kompetencyjną dzielnic, jak też o czynnikach o charakterze negatywnym, przy czym tych ostatnich jest znacznie mniej.

## The Evolution of the Role of the Districts of Krakow in Comparison with Other Domestic and European Solutions in years 1990-2015

### **ABSTRACT**

The research objective of this dissertation is an analysis of the evolution of the role of districts

in the structure of the local government bodies of the city of Krakow, beginning from the entities with consulting functions to decision makers in the realm of local undertakings, and further, outlining the process (and its particular stages) as well as pointing out the factors and determinants which had influenced it. The issue in question has been analysed in comparison with other solutions adopted in terms of operation of supporting units in Poland and selected EU countries. The scientific synthesis of the research problem has been based on several different tiers: historical, legal, social, and political.

Issues based on the historical synthesis constitute the subject matter of the first chapter of this dissertation. The history of Krakow's administration, the process of the city's development, and its internal organisation have been thoroughly analysed. Various models of districts functioning in Krakow over the ages have been characterised and compared; in particular, in regards to the functions and tasks set before them.

The research objective of the second chapter is to present the factors and conditions of the state's legal system which had been influencing the establishment and the development of the supporting units in Krakow as well as to describe and compare different models of parishes, housing estates, and districts existing in Poland. The self-regulating housing estates of Poznan, and self-regulating districts of Gdynia have been analysed in detail (a comprehensive justification of the selection of these cities has been included in the dissertation). Moreover, the self-governing organisation of the capital city of Warsaw has also been described, as it meets the exceptionality criteria. Characterisation of selected examples has followed an exhaustive itemisation of the supportive unit models which are in place in the largest Polish cities as well as a brief presentation of the organisation of parishes.

The research objective of the next, third chapter is a detailed description of the development process of the current model of self-governing districts of Krakow, including an analysis of the evolution of the role of these entities on three different levels: internal organisational structure, participation of the inhabitants in the election process, and the implementation of local undertakings. The comparison of adopted solutions in terms of city government organisation in Poland with their European counterparts has been included in the fourth chapter of this dissertation. The cities of Budapest, Vienna and Goteborg have been selected for comparison, due to their partnership agreements with the government of Krakow as well as longstanding informal co-operation; these criteria was not applicable to Stuttgart which has been discussed due to its unique and innovative regulations in terms of its internal administrative organisation.

The final, fifth chapter of this dissertation comprises an analysis of the subject matter in the social and political context, which demonstrates the reactions of Krakow's inhabitants to the changes of the undertakings and competencies of the district councils. It also involves an analysis of

the awareness and knowledge of the city inhabitants in regards to such issues. The basis for this analysis was a survey which had been conducted among Krakow's residents on the validity of the existence of supporting units in this city as well as the quality of their operation. The obtained research findings have also been compared with studies which the author has carried out among the council members of the Krakow's districts.

In order to fulfil the research objectives, a broad selection of research methods has been employed. The main research method is an analysis of written sources (narrative and epistolary), which has been supplemented with survey research. In some parts of the dissertation, in particular those concerning the evolution of the competencies of Krakow's districts, statistical materials have been used in order to illustrate the expense structure of the district councils, the level of participation of financial means which these entities have at their disposal on the general budget structure of the city. In an attempt to verify the origin, authenticity and the credibility of the sources, they have been subjected to external critique (establishment of the source origin, its authenticity and condition) as well as internal critique (compliance of the source with the objective truth).

A valid research method employed in this dissertation is also case study. An analysis of a particular case, involving a comprehensive description of an occurrence, allows to draw appropriate conclusions in regards to causes and results of its course. Case study permitted a thorough illustration of the operations of the supporting units in selected cities, and facilitated the forming of an answer to the question of the scale of their efficiency as well as the level of civil activity connected with their operations.

The research findings have confirmed the character and the course of the organisational evolution of Krakow's districts; however, this process has not been completed yet which means that further, even more radical, transformations of the currently functioning model, shall be feasible in the future. The research process has allowed the identification of a broad range of factors which affect the course of role evolution of districts in the city of Krakow. Nevertheless, their influence on the subject matter at hand is strikingly varied. Some affect it indirectly, whereas others do so directly, the significance of some is prominent, and the significance of others is marginal. It is conceivable to speak of factors which affect the evolution of competencies of the districts positively, but there are also negative factors, albeit in much smaller quantity.

## **SPIS TREŚCI**

|                                                                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Wstęp.....                                                                                                           | 8  |
| 1.      Rozwój przestrzenny Krakowa - zarys historii administracyjnej miasta, systematyka krakowskich dzielnic ..... | 15 |
| 1.1. ....                                                                                                            |    |

|                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Kraków w dobie prawa magdeburgskiego.....                                           | 17 |
| 1.1.1. ....                                                                         |    |
| Uformowanie się krakowskiego trójmiasta .....                                       | 23 |
| 1.1.2. ....                                                                         |    |
| Ludność Krakowa i jego przedmieść do 1792 roku .....                                | 28 |
| 1.2. ....                                                                           |    |
| Reformy Sejmu Wielkiego, Kraków w okresie rozbiorów.....                            | 30 |
| 1.2.1. ....                                                                         |    |
| Kraków doby autonomii galicyjskiej (1866-1918).....                                 | 34 |
| 1.2.2. ....                                                                         |    |
| Rozwój terytorialny miasta, powstanie Wielkiego Krakowa .....                       | 36 |
| 1.2.3. ....                                                                         |    |
| Podział administracyjny Krakowa, utworzenie dzielnic katastralnych .....            | 39 |
| 1.2.4. ....                                                                         |    |
| Ludność miasta w latach 1792-1918 .....                                             | 42 |
| 1.3. ....                                                                           |    |
| Kraków w czasach II Rzeczypospolitej .....                                          | 43 |
| 1.3.1. ....                                                                         |    |
| Korekty granic miasta, przyłączenie do Krakowa Lasu Wolskiego.....                  | 49 |
| 1.3.2. ....                                                                         |    |
| Podział terytorialny miasta, utworzenie obwodów administracyjnych .....             | 49 |
| 1.3.3. ....                                                                         |    |
| ludność miasta w latach 1919-1939 .....                                             | 50 |
| 1.4. ....                                                                           |    |
| Kraków pod niemiecką okupacją.....                                                  | 52 |
| 1.4.1. ....                                                                         |    |
| Poszerzenie granic miasta w 1941 roku .....                                         | 54 |
| 1.4.2. ....                                                                         |    |
| Narodowe strefy osiedlenia jako element segregacji rasowej .....                    | 56 |
| 1.4.3. ....                                                                         |    |
| Ludność Krakowa w latach wojny .....                                                | 58 |
| 1.5. ....                                                                           |    |
| Kraków w okresie PRL od samorządzenia koncesjonowanego do odbudowy samorządu (1945- |    |

|                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1990) .....                                                                                    | 59  |
| 1.5.1. ....                                                                                    |     |
| Samorząd koncesjonowany 1945-1950 .....                                                        | 62  |
| 1.5.2. ....                                                                                    |     |
| System rad narodowych w Krakowie w latach 1950-1973 .....                                      | 65  |
| 1.5.3. ....                                                                                    |     |
| Rady narodowe w latach 1973-1989 .....                                                         | 67  |
| 1.5.4. ....                                                                                    |     |
| Rozwój terytorialny Krakowa w latach 1945-1986.....                                            | 71  |
| 1.5.5. ....                                                                                    |     |
| Podział administracyjny - dzielnice.....                                                       | 73  |
| 1.5.6. ....                                                                                    |     |
| ludność miasta w latach 1945-1990 .....                                                        | 75  |
| 1.6. ....                                                                                      |     |
| Typologia krakowskich dzielnic .....                                                           | 78  |
| 2.      Koncepcja i modele jednostek pomocniczych gminy w ustroju samorządowym Polski w latach |     |
| 1990-2015.....                                                                                 | 83  |
| 2.1. Rozwój i stabilizacja ustroju samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1990-2015 ..     | 86  |
| 2.2.....                                                                                       |     |
| Koncepcja ustrojowa jednostek pomocniczych gminy .....                                         | 98  |
| 2.3.....                                                                                       |     |
| Jednostki pomocnicze gminy, analiza porównawcza na wybranych przykładach .....                 | 108 |
| 2.3.1.....                                                                                     |     |
| Sołectwo j ako j ednostka pomocnicza obszarów wiejskich .....                                  | 113 |
| 2.3.2.....                                                                                     |     |
| Organizacja osiedli samorządowych na przykładzie miasta Poznania .....                         | 121 |
| 2.3.3.....                                                                                     |     |
| Dzielnice samorządowe miasta Gdyni.....                                                        | 131 |
| 2.3.4.....                                                                                     |     |
| Dzielnice m.st. Warszawy na tle zmian ustroju samorządowego miasta w latach 1990-2015 .....    | 147 |
| 2.3.4.1.....                                                                                   |     |



|                                                                                                                          |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Związek komunalny m.st. Warszawy w latach 1994-2002 .....                                                                | 148 |
| 2.3.4.2. ....                                                                                                            |     |
| Funkcjonowanie dzielnic w ramach jednolitej gminy miejskiej.....                                                         | 153 |
| 3.....                                                                                                                   |     |
| Ewolucja i rozwój ustroju dzielnic samorządowych miasta Krakowa .....                                                    | 161 |
| 3.1.....                                                                                                                 |     |
| Rozwój kompetencyjny dzielnic na tle zmian prawa miejscowego .....                                                       | 170 |
| 3.2.....                                                                                                                 |     |
| Gospodarka finansowa i zadania krakowskich dzielnic .....                                                                | 179 |
| 3.2.1.....                                                                                                               |     |
| Wydatki administracyjne, plan finansowy.....                                                                             | 183 |
| 3.2.2.....                                                                                                               |     |
| Zadania priorytetowe .....                                                                                               | 187 |
| 3.2.3.....                                                                                                               |     |
| Zadania powierzone.....                                                                                                  | 192 |
| 3.2.4.    Zadania dzielnic oraz środki wydzielone do ich dyspozycji (stan po reformie)....                               | 199 |
| 3.2.5.....                                                                                                               |     |
| Pozostała grupa wydatków związana z funkcjonowaniem dzielnic .....                                                       | 206 |
| 3.3.....                                                                                                                 |     |
| System wyborczy i udział mieszkańców Krakowa w procesie wyborczym .....                                                  | 210 |
| 3.4.....                                                                                                                 |     |
| Wpływ dzielnic na politykę władz samorządowych miasta Krakowa - analiza na wybranych przykładach.....                    | 226 |
| 3.5.....                                                                                                                 |     |
| Czynniki administracyjne, polityczne i społeczne wpływające na ewolucję roli dzielnic .....                              | 243 |
| 4. Współpraca międzynarodowa miasta Krakowa, porównanie wybranych struktur samorządów europejskich miast.....            | 246 |
| 4.1.....                                                                                                                 |     |
| Wpływ współpracy międzynarodowej władz samorządowych Krakowa na sferę funkcjonowania jednostek pomocniczych miasta ..... | 247 |
| 4.2.....                                                                                                                 |     |
| Porównanie wybranych struktur samorządów miast europejskich na tle modeli ustrojowych.....                               | 257 |
| 4.2.1.....                                                                                                               |     |

|                                                                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Budapeszt - egzemplifikacja samorządu głęboko zdecentralizowanego .....                                                      | 259 |
| 4.2.2.....                                                                                                                   |     |
| Częściowa decentralizacja funkcji komunalnych na przykładzie Wiednia .....                                                   | 263 |
| 4.2.3.....                                                                                                                   |     |
| Miejskie Komitety Dzielnicowe Goteborga jako przykład jednostek pomocniczych będących komisjami terenowymi Rady Miasta ..... | 270 |
| 4.2.4. Mieszany model decentralizacji zarządzania miastem na przykładzie Stuttgartu                                          | 274 |
| 5. Krakowianie i radni krakowskich dzielnic o radach dzielnic - analiza wyników badań ankietowych .....                      | 284 |
| 5.1.....                                                                                                                     |     |
| Metodologia badań.....                                                                                                       | 285 |
| 5.2.....                                                                                                                     |     |
| Analiza wyników badań.....                                                                                                   | 290 |
| 5.3.....                                                                                                                     |     |
| Podsumowanie wyników badań.....                                                                                              | 318 |
| Podsumowanie i wnioski .....                                                                                                 | 322 |
| Bibliografia.....                                                                                                            | 332 |
| Spis rysunków .....                                                                                                          | 364 |
| Spis tabel .....                                                                                                             | 365 |
| Spis wykresów .....                                                                                                          | 367 |
| <b>WSTĘP</b>                                                                                                                 |     |

Problematyka związana z funkcjonowaniem krakowskich dzielnic, znaczenie tych jednostek w życiu mieszkańców miasta, jak też ich rola w sprawnym działaniu organów samorządu nie były dotąd poddane szczegółowej analizie naukowej. Nie została w sposób wyczerpujący naświetlona specyfika rozwiązań prawnoustrojowych przyjętych w Krakowie, brakuje również wyjaśnienia intrygującego z punktu widzenia badacza procesu ewolucji roli rad dzielnic. Stan badań w zakresie funkcjonowania krakowskich jednostek pomocniczych otwiera możliwość wnikliwej eksploracji tej problematyki na podstawie metod badań naukowych, jak również osobistych doświadczeń autora, który od kilkunastu lat uczestniczy w życiu samorządowym Krakowa na poziomie dzielnic i Rady Miasta Krakowa.

Głównym celem badawczym niniejszej rozprawy jest przeprowadzenie analizy ewolucji roli dzielnic w strukturze organów samorządowych Krakowa - od jednostek o funkcjach opiniotwórczych do współdecydentów w sferze zadań lokalnych, nakreślenie przebiegu tego procesu (w tym

jego poszczególnych etapów) oraz ukazanie czynników i uwarunkowań, jakie na niego wpływały. Omawiany problem badawczy, można sprowadzić do zbioru pytań, na które badacz zamierza udzielić możliwie wyczerpujących odpowiedzi. Pytania „problemowe” dotyczą różnych wątków badanego procesu. W przypadku przedmiotowej dysertacji są to aspekty: historyczne, prawnoustrojowe, społeczne i polityczne. Do szczególnie istotnych pytań „problemowych” zaliczyć należy zagadnienia wymagające sformułowania w procesie badawczym odpowiedzi:

- czy obowiązujące na przestrzeni wieków podziały terytorialne miasta znalazły trwałe miejsce w świadomości jego mieszkańców?;
- jakie okoliczności związane z procesem rozwoju terytorialnego Krakowa wpłynęły na poczucie odrębności lokalnej mieszkańców poszczególnych jego części?;
- w jakim stopniu wzajemne doświadczenia Krakowa oraz innych polskich i europejskich miast wpłynęły na proces ewolucji roli krakowskich dzielnic?;
- jakie czynniki spowodowały zmianę charakteru zadań dzielnic Krakowa z opiniodawczych na decyzyjne?;
- czy rozwój norm prawnych prawa miejscowego odnoszących się do dzielnic sprzyjał zwiększeniu znaczenia tych jednostek w strukturze organów krakowskiego samorządu?;
- jakie czynniki kształtowały świadomość mieszkańców miasta dotyczącą funkcjonowania w Krakowie jednostek pomocniczych oraz jakie czynniki wzbogaciły ich wiedzę na ten temat?;
- jakie znaczenie w procesie ewolucji roli dzielnic odgrywają czynniki społeczne, polityczne?;
- jaka jest pozycja jednostek pomocniczych w ustroju samorządowym miast polskich i europejskich?.

Uzyskanie odpowiedzi na tak postawione pytania pozwoli na weryfikację stawianych hipotez, a zwłaszcza tezy, że zmiana roli krakowskich dzielnic, jako jednostek pomocniczych miasta jest procesem ewolucyjnym i polega na stopniowym zwiększeniu ich kompetencji, co determinuje miejsce tych jednostek w ustroju samorządowym Krakowa. Poddając analizie krytycznej tak postawione twierdzenie, należy sformułować hipotezy badawcze odnoszące się do treści celu badawczego pracy, są to hipotezy kierunkowe bądź niekierunkowe:

- w świadomości zbiorowej mieszkańców Krakowa funkcjonują inne (różne) podziały administracyjne miasta niż ten obecnie obowiązujący;
- poczucie odrębności lokalnej mieszkańców poszczególnych dzielnic Krakowa jest związane z procesem poszerzenia jego obszaru;
- dlaczego znaczenie krakowskich dzielnic w strukturze miejskiego samorządu wydaje

się większe niż w innych dużych miastach Polski?;

- jaki wpływ na rozwój krakowskich dzielnic miały doświadczenia związane z szeroką współpracą międzynarodową tego miasta?;
- czy ewolucja krakowskich dzielnic Krakowa wyraża się zmianą ich funkcji z opiniodawczej do roli współdecydentów w sferze zadań lokalnych w skali miasta?;
- czy i w jakim stopniu system dystrybucji środków finansowych staje się czynnikiem izolacji dzielnic, degradując je do obszarów peryferyjnych, a dalej, jak dalece ożywia historycznie uwarunkowane napięcia i animozje mieszkańców?.

Sformułowane hipotezy badawcze wraz z pytaniami „problemowymi” rzutują na wybór struktury pracy. Analizując badane zagadnienie, należy w pierwszej kolejności prześledzić historię administracyjną Krakowa, proces rozwoju jego terytorium, funkcjonujące rozwiązania z zakresu ustroju wewnętrznego. Szczególne istotne jest, aby na tym etapie w sposób szczegółowy zaprezentować i porównać modele dzielnic funkcjonujących w tym mieście na przestrzeni wieków oraz wskazać funkcje i zadania, jakie przed nimi stawiano.

Omawiając tło historyczne badanego zagadnienia, szczególną uwagę należy zwrócić na proces włączania w obszar Krakowa sąsiadujących gmin i miast, często o niewiele mniejszych od niego samych rozmiarach (Kazimierz, Podgórze, Nowa Huta). Ponadto, dla pełnego zobrazowania zachodzącego zjawiska, warto przedstawić podstawowe informacje z zakresu demografii, które ukażą dynamikę rozwoju Krakowa w poszczególnych epokach.

Ważnym elementem procesu badawczego będzie również przeprowadzenie analizy porównawczej historycznych podziałów terytorialnych miasta. Biorąc pod uwagę fakt, iż niniejsze studium mieści się w zakresie nauk o polityce, a także historii administracji, najważniejszym jego elementem będzie prześledzenie tych spośród nich, które odcisnęły się w świadomości zbiorowej współczesnych jego mieszkańców oraz odegrały ważną rolę w procesie tworzenia współczesnych dzielnic samorządowych. Problematyka ta wyrażona w ujęciu syntezy historycznej jest treścią tematyki pierwszego rozdziału pracy.

Celem badawczym drugiego rozdziału będzie ukazanie czynników i uwarunkowań normatywnych, jakie wpływały na powstanie i rozwój krakowskich jednostek pomocniczych oraz prezentacja rozwiązań prawnoustrojowych tworzących ramy procesu odbudowy samorządu terytorialnego w Polsce. Takie ujęcie problemu badawczego zostało poprzedzone zdefiniowaniem pojęcia jednostka pomocnicza gminy w znaczeniu prawnoustrojowym. Pozwoliło to w dalszej kolejności na ukazanie różnych modeli sołectw, osiedli i dzielnic funkcjonujących w polskich miastach i gminach, jak też umożliwiło ich porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w Krakowie. Należy podkreślić niezwykle ważny z punktu widzenia przeprowadzenia analizy badanego

zagadnienia sposób doboru przykładów z rozwiązaniami funkcjonującymi w samorządach wybranych miast i gmin, moją ambicją badawczą było porównanie problematyki zawartej w celu badawczym pracy.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w sposób niezwykle ogólnikowy reguluje kwestie związane z funkcjonowaniem jednostek pomocniczych, szczegółowe rozstrzygnięcia w tej sprawie pozostawiając do regulacji na poziomie statutów miast i gmin oraz statutów jednostek pomocniczych. Zgodnie z postanowieniami Ustawy można wyróżnić trzy podstawowe modele jednostek pomocniczych funkcjonujących w gminach: sołectwo - jako jednostkę pomocniczą dla obszarów wiejskich, osiedle - jako jednostkę pomocniczą dla gmin wiejsko-miejskich i miejskich oraz dzielnicę - jako jednostkę pomocniczą miast. Katalog ten nie ma jednak charakteru zamkniętego, a samorzady mogą tworzyć jednostki pomocnicze innego rodzaju. Ustawodawca dopuścił również możliwość tworzenia wieloszczeblowej struktury jednostek pomocniczych (jednostki niższego szczebla działają w ramach jednostek pomocniczych szczebla wyższego)<sup>1</sup> a oddzielnymi regulacjami ustrojowymi objął m.st. Warszawę.

Swoboda, z jaką władze miast i gmin mogą kształtować ustrój swoich jednostek pomocniczych, zaowocowała różnorodnością przyjętych rozwiązań, co znacznie utrudnia wybór przykładów do przeprowadzenia analizy porównawczej. Szczegółowe kryteria wyboru można oprzeć jednak na wybranych elementach takich jak: ustrój wewnętrzny i sposób wyboru władz; charakter obszaru, jaki dana jednostka pomocnicza obejmuje: wieś, małe, średnie lub duże miasto; zakres kompetencji i zadań stawianych przed jednostką pomocniczą: funkcja przekaznika opinii, wykonywanie zadań gminy; sposób powołania: warunki ustawowe, samorządna inicjatywa rady gminy (miasta), postulaty i wnioski mieszkańców.

Z uwagi na powyższe przesłanki autor zdecydował się przeprowadzić krótką analizę wybranych rozwiązań ustrojowych sołectw, jako kryterium doboru przykładów wskazując aspekty organizacyjne i ustrojowe: organizację i sposób powoływania organów sołectwa, charakter gminy (wiejski lub wiejsko-miejski) oraz szczegółową analizę organizacji osiedli samorządowych na przykładzie Poznania oraz dzielnic samorządowych na przykładzie Gdyni. Wybór dwóch ostatnich przykładów podyktowany był chęcią prezentacji różnych modeli jednostek pomocniczych funkcjonujących w dużych polskich miastach charakteryzujących się znaczną odmiennością przyjętych rozwiązań prawnoustrojowych. Omówienie wybranych przykładów zostało poprzedzone kwerendą modeli jednostek pomocniczych funkcjonujących w największych polskich miastach. Ponadto w osobnym podrozdziale zaprezentowany został, odpowiadający

---

<sup>1</sup> Dz.U. 2016 poz. 446, tekst jedn. z późn. zm.

kryteriom wyjątkowości, ustrój samorządowy m.st. Warszawy, ten ostatni ze szczególnym uwzględnieniem dwuszczeblowej struktury jednostek pomocniczych stolicy Polski.

Problematyka zawarta w kolejnym, trzecim rozdziale rozprawy stanowi szczegółowe omówienie samego procesu kształtowania się obecnie istniejącego modelu dzielnic samorządowych Krakowa, analiza ewolucji roli tych jednostek została przeprowadzona na trzech płaszczyznach: wewnętrznej struktury organizacyjnej, uczestnictwie mieszkańców w procesie wyborczym, realizacji zadań lokalnych. Proces zmian ram ustrojowych krakowskich dzielnic polegający na ewolucji prawa miejscowego w kierunku rozwoju kompetencyjnego stanowi wymierną przesłankę przemawiającą za prawdziwością konstruowanych w niniejszej rozprawie tez. Stagnacja rozwiązań normatywnych oznaczałaby, iż ustrój administracyjny był stabilny i nie ewoluuje w żadnym kierunku.

Wymiernym wskaźnikiem o charakterze rzeczowym (empirycznym) dotyczącym wzrostu znaczenia jednostek pomocniczych na lokalnej scenie samorządowej miasta jest skala zadań publicznych przekazywanych dzielnicom oraz wysokość środków budżetowych przeznaczanych do ich dyspozycji. Wzrost nakładów finansowych na realizację zadań dzielnic przekłada się na zwiększenie możliwości realizacji postulatów społecznych oraz rzutuje na większą partycypację jednostek pomocniczych w działaniach samorządu. Płaszczyzna dotycząca konstrukcji systemu wyborczego oraz skala uczestnictwa społecznego w wyborach do rad dzielnic obrazuje rozwój samorządności lokalnej w Krakowie, w tym zaangażowanie społeczne w działalności tych jednostek.

Porównanie przyjętych rozwiązań w zakresie organizacji samorządów miejskich w Polsce z ich europejskimi odpowiednikami stanowi przedmiot analizy czwartego rozdziału rozprawy. Autor zdecydował się na porównanie rozwiązań funkcjonujących w innych europejskich miastach z dwóch powodów: z faktu wzorowania się przy tworzeniu dzielnic w Krakowie na modelach zachodnioeuropejskich, jak też braku możliwości ukazania na przykładach polskich pełnej palety ustrojów wewnętrznych samorządów miejskich. Do analizy ustrojowej wybrane zostały miasta, z którymi łączy krakowski samorząd umowy partnerskie lub wieloletnia nieformalna współpraca, kryterium to nie dotyczyło jedynie Stuttgartu, który został poddany szerszemu omówieniu z uwagi na fakt posiadania bardzo oryginalnych i nowatorskich uregulowań w zakresie wewnętrznego ustroju administracyjnego. Miasto Stuttgart może być także pewnym wskaźnikiem kierunku dalszych zmian w procesie rozwoju ustroju administracyjnego Krakowa.

Jako przykład samorządów miejskich głęboko zdecentralizowanych, szczegółowemu omówieniu poddany został ustrój stolicy Węgier - Budapesztu, wzorowanie się samorządu Krakowa na systemie wiedeńskich dzielnic zdeterminowało wybór Wiednia jako miasta re-

prezentującego drugą grupę samorządów - posiadających częściowo zdecentralizowane funkcje komunalne z kolei ustrój samorządowy Goteborga został wybrany jako reprezentant ostatniego rodzaju miejskich jednostek pomocniczych - dzielnic o charakterze opiniodawczym.

Tematyka ostatniego, piątego rozdziału obejmuje analizę problemu badawczego na tle społecznym i politycznym, która nakreśla reakcje mieszkańców Krakowa na zmiany zadań i kompetencji rad dzielnic. W jego treści została przedstawiona analiza stanu świadomości i wiedzy mieszkańców miasta z tego zakresu. Podstawą do jej przeprowadzania jest prezentacja badań przeprowadzonych wśród krakowian na temat zasadności istnienia jednostek pomocniczych w tym mieście oraz jakości ich funkcjonowania. Uzyskane wyniki badawcze zostały ponadto porównane z samodzielnie przeprowadzonymi badaniami ankietowymi wśród radnych krakowskich dzielnic.

Realizacji celów badawczych został podporządkowany wybór metod badawczych. Główną metodą badawczą jest analiza tzw. źródeł aktowych (narracyjnych i epistolarnych) uzupełniona badaniami ankietowymi. Źródła aktowe, obejmujące materiały o charakterze normatywno-prawnym i administracyjnym, mogą stanowić podstawę do analizy procesu ewoluowania roli krakowskich dzielnic. W skład ich wchodzi dokumenty samorządu Krakowa związane z dzielnicami: uchwały Rady Miasta Krakowa, zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa, protokoły posiedzeń komisji, zespołów roboczych itd. Drugą grupę stanowią uchwały samych rad dzielnic i ich wnioski względem rady, czy też prezydenta miasta. Trzecia grupa to wszelkie decyzje organów władzy państwowej.

Źródła narracyjne, jak też epistolarne wskazują kierunki debaty, jaka toczyła się i nadal toczy w Krakowie wokół funkcjonowania dzielnic. W ich skład wchodzi materiały niepublikowane, takie jak: wystąpienia, programy społeczne i polityczne, publikacje prasowe i internetowe. W niektórych fragmentach rozprawy, zwłaszcza tych dotyczących problematyki ewolucji kompetencyjnej krakowskich dzielnic, zostały wykorzystane materiały statystyczne obrazujące strukturę wydatków rad dzielnic, stopień udziału środków finansowych, którymi dysponują te jednostki w ogólnej strukturze budżetowej miasta. Aby zweryfikować pochodzenie, autentyczność i wiarygodność źródeł, zostały one poddane krytyce zewnętrznej (ustalenie pochodzenia źródła, jego autentyczności i stanu zachowania) oraz wewnętrznej (zgodność źródła z prawdą obiektywną).

Ważną metodą badawczą wykorzystaną w niniejszej pracy jest również studium przypadku. Analiza pojedynczego przypadku, polegająca na wszechstronnym opisie zachodzącego zjawiska, pozwala wyciągnąć wnioski co do przyczyn i rezultatów jego przebiegu. Zastosowanie studium przypadku umożliwiło zobrazowanie funkcjonowania jednostek pomocniczych w wybranych

miastach, ułatwiło sformułowanie odpowiedzi na pytanie o skalę efektywności jak też o poziom aktywności obywatelskiej związany z ich działalnością. Autor zastosował tę metodę badawczą także do przeprowadzenia analizy stosunku władz krakowskich dzielnic do protestów społecznych w kontekście syndromu NIMBY, jak również aktywności tych jednostek w obszarze planowania przestrzennego.

W tak dobranych metodach badawczych konieczny jest także właściwy dobór wskaźników. Przez to pojęcie rozumie się pewną cechę, zdarzenie, zjawisko, na podstawie którego można wnioskować o obecności lub nieobecności treści istotnych z punktu widzenia celu badawczego. Autor posługuje się w swojej rozprawie głównie wskaźnikami rzeczowymi, empirycznymi (cechy, zdarzenia lub zjawiska, które dają się metodycznie obserwować, ujmować statystycznie), takimi jak: wielkość środków finansowych będących w dyspozycji rad dzielnic, zakres kompetencji jednostek pomocniczych, ich aktywność legislacyjna na forum samorządu.

Przeprowadzając proces analizy badanego zagadnienia, należy się także odnieść do istniejących w tym zakresie opracowań. Literatura przedmiotu dotycząca krakowskich dzielnic jest jednak dość skromna, a istniejące opracowania nie ujmują problemu w sposób całościowy, lecz skupiają się na wybranych aspektach. Warto jednak odnieść się do trzech opracowań książkowych: Romana Sadego, *Kraków i jego dzielnice 1945-2000*, *Vademecum radnego dzielnic* wydanego pod redakcją Kazimierza Trafasa oraz pozycji autorstwa Pawła Swianiewicza pt. *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*.

Roman Sady w swojej książce poddaje analizie głównie lata 1950-1990, a więc okres funkcjonowania w Krakowie rad narodowych, przedstawia niepełną listę podziałów terytorialnych miasta, do których zalicza jedynie: dzielnice katastralne, dzielnice polityczne, dzielnice administracyjne i funkcjonujące obecnie dzielnice samorządowe<sup>2</sup>. Pomija natomiast rozwiązania istniejące przed powstaniem dzielnic katastralnych oraz powołane przez władze samorządowe w roku 1936 obwody administracyjne.

*Vademecum radnego dzielnic*, wydane pod auspicjami Komitetu Obywatelskiego Miasta Krakowa w 1996 roku, prezentuje rozwiązania ustrojowe w zakresie samorządu terytorialnego w Polsce, wybrane modele struktur samorządów miejskich w państwach Europy Zachodniej, ideę i normatywne uwarunkowania dotyczące funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy oraz zagadnienia związane z rolą i zadaniami krakowskich dzielnic samorządowych<sup>3</sup>. Pomimo stosunkowo szerokiej problematyki omawianej w tym opracowaniu, jego mankamentem jest fakt, iż wiele zawartych tu treści już się zdezaktualizowało.

---

<sup>2</sup> R. Sady, *Kraków i jego dzielnice 1945-2002*, Roman Sady, Kraków 2003, s. 129.

<sup>3</sup> *Vademecum radnego dzielnic*, red. K. Trafas, Komitet Obywatelski Miasta Krakowa, Kraków 1996, s. 4.



Najcenniejszym z opracowań jest książka Pawła Swianiewicza, *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*. Jest to synkretyczna analiza rozwiązań ustrojowych 23 największych polskich miast w kontekście funkcjonowania na ich obszarze jednostek pomocniczych<sup>4</sup>. Autor książki obok rozwiązań ustrojowych prezentuje liczne analizy porównawcze dotyczące wzajemnych relacji pomiędzy władzami miast, społecznościami lokalnymi, sektorem organizacji pozarządowych a jednostkami pomocniczymi.

## **Rozdział 1 ROZWÓJ PRZESTRZENNY KRAKOWA - ZARYS HISTORII ADMINISTRACYJNEJ MIASTA, SYSTEMATYKA KRAKOWSKICH DZIELNIC**

We wczesnośredniowiecznej Europie pierwsze osady stałe, będące większymi skupiskami ludności, przeważnie rzemieślników i rolników, zakładano wokół warownych grodów, które dawały schronienie w razie napadu nieprzyjaciela, oraz w miejscach kultu, co zapewniało zbyt miejscowej produkcji. Pan feudalny, utrzymujący wojsko, sprawował nad osadą władzę wykonawczą, jak też sędziowską. W miarę rozrastania się osady przeobrażała się ona powoli w strukturę miejską, nad którą w dalszym ciągu władzę absolutną dzierżył władca grodu. Dlatego też dla osad, które skupiały w sobie większą liczbę czynników miastotwórczych, a do takich należał Kraków, powoływano kasztelana - osobnego zarządcę lub sędziego podległego władcy grodu. Były to pierwsze formy ustroju miejskiego.

Miasto jako struktura samorządowa jest wytworem Europy Zachodniej. Ożywienie gospodarcze, jakie nastąpiło pod koniec XI wieku, a zwłaszcza w wieku XII sprawiło, że dotychczasowy stosunek poddaństwa, jaki łączył miasto ze zwierzchnością feudalną, stał się czynnikiem hamującym jego rozwój. Doprowadziło to do licznych konfliktów, które najostrej wystąpiły na południu Europy. W Europie Środkowej, szczególnie w Niemczech, tworzono pierwsze wspólnoty miejskie na zasadzie kompromisu. Powstała tam władza wójta jako zwierzchnika gminy i zarazem sędziego, ale zachowującego równocześnie stosunek wasalny do pana feudalnego. Dążenie mieszczan do uniezależnienia się od feudalnej zwierzchności doprowadziło do powstania w Niemczech w połowie XIII wieku własnej, autonomicznej władzy miejskiej. Powstały przy tym niezależnie od siebie dwa jej modele. Pierwszy stworzony w Magdeburgu został ogólnie przyjęty w Europie Środkowej, w tym i w Polsce. Drugi, powstały w Lubece, stał się załączkiem Hanzy<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> P. Swianiewicz, *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, Dom Wydawniczy i Handlowy Elipsa, Warszawa 2013, s. 7.

<sup>5</sup> J. Jasicki, *Zarys historii samorządu krakowskiego na tle zmian ustrojowych i politycznych w Polsce do 1939 roku*, Kancelaria Rady Miasta i Dzielnic Krakowa: Urząd Miasta Krakowa, Kraków 2009, s. 2.

Analizując historię Krakowa, nie da się wyznaczyć dokładnej daty powstania miasta. Badania archeologiczne dowodzą, że Wzgórze Wawelskie było zamieszkane już w epoce kamienia łupanego. Z VII lub VIII wieku pochodzą kopce Krakusa i Wandy - legendarnych władców osady zamieszkałej w tym czasie przez słowiańskie plemiona Wiślan. Pierwszą udokumentowaną wzmiankę o Krakowie znaleźć można w relacji kordobańskiego kupca Ibrahima-Ibn-Jakuba z 965 roku. Autor wspomina miasto, uważając je za gród ważny i bogaty, położony na szlaku handlowym, którym podążają kupcy z Rusi do Pragi. Wyrażając pogląd, że do schyłku X wieku Polska południowa pozostała pod zwierzchnością polityczną Czech, trzeba przyjąć, iż zwierzchność ta sprowadzała się do związków dość luźnych, nie ingerowała w archaiczny system społeczno-administracyjny, ograniczała się może do obsady zaledwie paru grodów, w tym zwłaszcza Krakowa, a wreszcie polegała na ściąganiu pewnych świadczeń i danin<sup>6</sup>. Jednak to właśnie z tym okresem związana jest budowa pierwszych kamiennych budowli na Wawelu: tzw. kościoła B oraz rotundy Najświętszej Marii Panny, jak też przynależność Krakowa do biskupstwa ołmunieckiego<sup>7</sup>.

Kraków, przejęty pod koniec X wieku przez Piastów, był już relatywnie dużym zespołem osadniczym, zapewne największym w całej Polsce południowej. Kolejne etapy jego rozwoju wiążą się z ustanowieniem w 1000 roku w Krakowie biskupstwa, jak też przeniesieniem do Krakowa przez Kazimierza Odnowiciela centrum państwa odbudowywanego po najeździe czeskim. Ponadto w 1138 roku zamek krakowski, zgodnie z testamentem Bolesława Krzywoustego, stał się siedzibą senioratu i *de facto* stolicą Polski. Dzięki tym wydarzeniom w krótkim czasie Kraków zyskał status głównego ośrodka życia politycznego, religijnego i kulturalnego.

Słabość monarchii doby rozdrobnienia feudalnego, jak też fakt uczynienia z Krakowa stolicy dzielnicy senioralnej, starali się wykorzystać miejscowi możnowładcy. Obok biskupa krakowskiego na czoło życia politycznego wysunął się palatyn książęcy (zarządca dworu książęcego, urząd ten z czasem przekształcił się w urząd wojewody), a wkrótce także kasztelan krakowski, w którego pieczy znajdował się stołeczny gród. Aktywność i śmiałość tych sił politycznych ujawniła się w 1191 roku, kiedy to możni krakowscy, wyrażając votum nieufności w stosunku do polityki zagranicznej Kazimierza Sprawiedliwego, pozbawili go tronu i wezwali nań Mieszka Starego<sup>8</sup>. Z chwilą śmierci Mieszka I panowie krakowscy zgodzili się na objęcie tronu przez Leszka Białego, ale zażądali zachowania dla nich najważniejszych krakowskich urzędów.

Istnienie silnego i niezależnego możnowładztwa stanowiło niewątpliwie czynnik sprzyjają-

---

<sup>6</sup> J. Wyrozumski, *Dzieje Krakowa 1.1 - Kraków do schyłku wieków średnich*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1992, s. 82.

<sup>7</sup> *Początki chrześcijaństwa w Polsce południowej w świetle źródeł archeologicznych i pisanych*, red. A. Żaki, Symposiones, Londyn 1981, s. 56.

<sup>8</sup> J. Wyrozumski, *Dzieje...*, s. 114.

cy rozwojowi miasta. Jego przedstawiciele z całą pewnością mieli w krakowskim zespole osadniczym swoje rezydencje. Dotyczyło to na pewno rodów Gryfitów, Odrowążów, Toporzyków, Strzemińczyków, Ogniwów, a przypuszczalnie również wielu innych. Drugą wpływową grupą społeczną było duchowieństwo, w ówczesnym Krakowie mogło przebywać nawet 200 osób duchownych. Obie te kategorie społeczne wymagały służby, niekiedy nawet licznej. Na ich potrzeby pracować musieli rzemieślnicy różnych branż, czasem wysoko wyspecjalizowanych.

Błędem byłoby jednakże sądzić, że dwór monarszy, elita władzy, załoga wojskowa grodu i liczne duchowieństwo były jedyną siłą miastotwórczą. W tych częściach krakowskiego zespołu osadniczego, które znamionowały się osadnictwem rozrzuconym, mniej zagęszczonym, zajmowano się rolnictwem, hodowlą, rybołówstwem, uprawiano rzemiosła. Spora liczba czynników produkcyjnych animowała cały zespół osadniczy i przyspieszała jego demograficzny i gospodarczy rozwój.

Trudno snuć domysły na temat zaludnienia ówczesnego Krakowa, ale rozumiany, jako cały zespół osad musiał być ludny i mógł liczyć nawet kilka tysięcy ludzi<sup>9</sup>.

### **1.1. KRAKÓW W DOBIE PRAWA MAGDEBURSKIEGO**

Nie ulega wątpliwości, że tak jak szereg innych miast krakowska gmina musiała być tworzona etapami. Akt lokacyjny Bolesława Wstydliwego z 1257 roku stanowił bardzo ważny czy też zgoła najważniejszy etap tych zamierzeń i dokonań, ale jednak nie jedyny. Już w 1228 roku pojawia się w źródłach pisanych *Petrus scultetus Cracoviensis*, czyli Piotr sołtys krakowski - po nim urząd sołtysa sprawował Salamon. Jak wskazują ówczesne źródła pisane, w tym rocznik kapitulny krakowski<sup>10</sup>, jeszcze w 1230 roku funkcję sołtysa sprawował Piotr, natomiast Salamon został obrany sołtysem przed pierwszym najazdem tatarskim, czyli przed 1241 rokiem. Jerzy Wyrozumski w pierwszym tomie *Historii Dziejów Krakowa* wskazuje jako założyciela krakowskiej gminy miejskiej księcia polskiego Leszka Białego<sup>11</sup>.

W wyniku pierwszego najazdu tatarskiego miasto poniosło duże straty, dotyczyło to zarówno jego ludności, jak też substancji materialnej. Wobec braku wiarygodnych źródeł pisanych tylko w sferze domysłów pozostaje fakt trwania nadal po tym wydarzeniu krakowskiej gminy miejskiej. Brak informacji o starym wójtostwie czy sołectwie w Krakowie w przywileju lokacyjnym z 1257 roku każe przypuszczać, że ta instytucja przechodziła kryzys<sup>12</sup>. Katastrofalny

---

<sup>9</sup> J. Wyrozumski, *Dzieje...*, s. 141.

<sup>10</sup> Zob. Z. Kozłowska-Budkowa, Z. Wydała, *Pomniki Dziejowe Polski, seria II, t. 5 - Najdawniejsze roczniki krakowskie i kalendarze*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978.

<sup>11</sup> J. Wyrozumski, *Dzieje...*, s. 156.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 159.

w swych skutkach najazd tatarski z 1241 roku spowodował duże ubytki demograficzne, czasowo zahamował rozwój tworzącego się podówczas miasta, ale jednocześnie dał szansę na radykalne zmiany w jego socjotopograficznej strukturze.

Lokacja Krakowa na prawie magdeburskim nastąpiła 5 czerwca 1257 roku we wsi Kopernia koło Pińczowa. Nowe regulacje prawne zmieniły zasadniczo relacje pomiędzy władzą książęcą a mieszczaństwem. Mieszkańcy Krakowa nie byli już odtąd traktowani jako indywidualne osoby, ale jako wspólnota nazwana gminą, posiadająca wiele uprawnień i przywilejów. Najważniejszą osobą w mieście był wójt, po nim ława, a następnie rada miejska. Funkcja wójta była dziedziczna. Po wykonaniu swojego zadania mógł on sprzedać wójtostwo i uzyskany kapitał ulokować gdzie indziej bądź utrzymywać przywilej dla następnych pokoleń.

Wójt był w mieście przedstawicielem włodarza miasta. Zarządzał on miastem w jego imieniu i sprawował sądy według pisanego prawa magdeburskiego. W sądach towarzyszyli mu wybierani spośród mieszczan ławnicy tworzący ławę sądową. Wójt pobierał szóstą część czynszów należnych księciu i trzecią część z pieniężnych kar sądowych. Posiadał rzeźnię, jatki mięsne, młyny i łąki. Rajców pierwotnie było 6, a później - 8.

W drugiej połowie XIV wieku rada miejska stała się instytucją sądową nadrzędną w stosunku do wójta i ławników, co zadekretował osobnym aktem w 1399 roku Władysław Jagiełło. Rada powoływana była na jednoroczną kadencję, przy czym często te same osoby powracały co kilka kadencji na funkcje miejskich rajców, ograniczając rotację do prawie zamkniętego kręgu. Z czasem cykl ten stał się trzyletnim cyklem rotacyjnym, w którym pełna rada miejska złożona z rajców urzędujących i dawnych liczyła 24 rajców, jednak tylko ośmiu z nich stanowiło kolegium urzędujące - w ten sposób radcostwo stało się funkcją dożywotnią.

Lokacyjny Kraków został podzielony na cztery kwartały (gromadzki, sławkowski, garncarski i rzeźniczy), co stanowiło pierwszy w jego historii podział terytorialny<sup>13</sup>. Domy murowane w rynku należały do patrycjatu, pod murami fortyfikacji mieszkała biedota. Boczne uliczki zajmowali rzemieślnicy na ogół tej samej specjalności. Byli oni zorganizowani w cechy, czyli zrzeszenia rzemieślników tego samego zawodu.

Wprowadzenie do Krakowa nowego prawa, uporządkowanie przestrzeni miejskich, poszerzenie granic, jak też nadanie nowych przywilejów zapewniło stabilny rozwój organizmu miejskiego. Pomimo tego faktu kolejny władca Krakowa, późniejszy król Polski Władysław Łokietek musiał się zmagać z nieprzychylną mu postawą krakowskich mieszczan. Na początku jego panowania w Krakowie w 1312 roku wybuchł bunt pod wodzą krakowskiego wójta Alberta. Część mieszczan, w większości pochodzenia niemieckiego, poddała miasto księciu opolskiemu

---

<sup>13</sup> J. Jasicki, *Zarys historii samorządu krakowskiego...*, s. 3.

Bolesławowi. Ten pomimo zajęcia miasta nie zdołał zdobyć zamku na Wawelu i został zmuszony do odwrotu. Władysław Łokietek srogo ukarał buntowników<sup>14</sup>.

Doraźne skutki buntu wójta Alberta dały się odczuć przede wszystkim tej warstwie społecznej miasta, która stanowiła krąg elity władzy, a więc patrycjatowi miejskiemu. Niektórzy jego przedstawiciele zostali skazani na karę śmierci, inni musieli opuścić miasto na zawsze lub czasowo, jeszcze inni zostali dotknięci konfiskatami. Do tego doszły jeszcze represje o charakterze powszechniejszym: Władysław Łokietek cofnął miastu swoje przywileje pochodzące z 1306 roku. Ogólnie należy jednak stwierdzić, że działania represyjne zastosowane przez Władysława Łokietka względem Krakowa nie miały na celu podważenia jego gospodarczej pozycji, a ich charakter był głównie polityczny i doprowadził do ograniczenia roli bogatego mieszczaństwa krakowskiego, która już nigdy nie była tak duża jak przed 1312 rokiem<sup>15</sup>.

Konieczność uporządkowania prawnego statusu miasta, jego uprawnień i przywilejów zaowocowała wydaniem przez króla Kazimierza Wielkiego w roku 1358 Wielkiego Przywileju dla Krakowa. Był to niewątpliwie najważniejszy akt prawny od czasu dokumentu lokacyjnego. Odzwierciedlał on stuletni rozwój gminy miejskiej i zarazem program ustawodawczy wybitnego monarchy. W przywileju określone zostały w sposób szczegółowy wszystkie agendy gospodarcze i źródła dochodów miasta. Wytyczono zasięg jurysdykcji miejskiej w warunkach zagęszczającego się osadnictwa. Rozgraniczono kompetencje w obrębie aglomeracji pomiędzy organami sądowymi, miejskimi i państwowymi. Wyeksplikowano zasady prawa proskrypcyjnego w odniesieniu do całej aglomeracji osadniczej. Potwierdzono zdobycze miasta w zakresie wolności celnych, a także przywileje składowe. Ponadto przywilej królewski wyszczególniał bardzo wiele funkcjonujących w mieście urzędów gospodarczych, takich jak kramy, postrzygalnie sukna, topnie złota i srebra, dwie miejskie wagi, łaźnie itp., jak też wprowadzał zakaz szpecenia miasta niepożądaną i niestosowną zabudową<sup>16</sup>.

Wykorzystując postanowienia przywileju, władze Krakowa podjęły świadomą działalność zmierzającą do rozszerzenia jurysdykcji miejskiej na jak największy obszar znajdujący się poza murami miejskimi. W 1378 roku Ludwik Andegaweński nadał miastu prawo nabywania i posiadania nieruchomości gruntowych w promieniu dwóch mil od miasta i urządzania ich na prawie niemieckim. Dzięki temu do posiadanych wcześniej przez miasto włości, takich jak wsie Rybitwy, Krowodrza (bez obszaru nowo utworzonego miasta Kleparz), Czarna Wieś, Czarna Ulica, Pobrzeże wraz z licznymi pastwiskami, lasem (tzw. Facimiechem), dokupione zostały wsie

---

<sup>14</sup> *Studia nad dziejami miast i mieszczaństwa w średniowieczu t. 1*, red. M. Bogucka, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1996, s. 34.

<sup>15</sup> J. Wyrozumski, Roman Grodecki o średniowiecznym Krakowie, *Rocznik Krakowski Towarzystwa Miłośników Historii i Zabytków Krakowa 1978*, red. K. Estreicher, t. 49, s. 13.

<sup>16</sup> *Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, Wydawnictwo Kronika, Warszawa 1996, s. 43.

Grzegórzki i Dąbie<sup>17</sup>. Podobne działania (na o wiele mniejszą skalę) starało się podejmować nowo utworzone przez Kazimierza Wielkiego miasto Kazimierz. Już w 1357 roku kazimierzanie nabyli od króla wieś Zabłocie, a później także grunty położone nad potokiem Cissowa w rejonie Wzgórza Lasoty<sup>18</sup>.

Wzrost pozycji miast Korony Polskiej na czele z Krakowem niepokoił tworzącą się warstwę szlachty, która widziała w mieszczaństwie zagrożenie dla swojej pozycji i przywilejów. W 1462 roku rajcy krakowscy, aby zapewnić sobie możliwość udziału w zjazdach dostojników, szlachty i króla, nabyli nieruchomość w oddalonym o dwieście kilometrów od Krakowa Piotrkowie. Niestety, z uwagi na względnie słabą siłę polityczną polskiego mieszczaństwa nawet ta działalność krakowskich rajców nie zatrzymała ustanowienia przez króla Jana Olbrachta w 1496 roku tzw. statutów piotrkowskich. Na mocy postanowień tego dokumentu szlachcie udało się wprowadzić zakaz nabywania przez mieszczan nieruchomości poza granicami miast<sup>19</sup>. Statuty piotrkowskie ograniczyły w wymiernym stopniu rozwój miast polskich i zatrzymały powiększanie się terytorium Krakowa na blisko trzysta lat. Co więcej, uprzywilejowana postanowieniami króla szlachta zaczęła tworzyć wokół miast, w tym i wokół Krakowa, jurydyki.

Jurydyki były swoistymi „półmiastami” (tworzono je na polskim prawie ziemskim, a nie niemieckim prawie magdeburskim), w porównaniu z ich miejskimi odpowiednikami nieskrępowanymi przepisami i ograniczeniami miejskimi - odbywały się w nich targi, działali niezrzeszeni w cechach rzemieślnicy. Miasta starały się przeciwdziałać procesowi dezintegracji swojego systemu administracyjno-prawnego - wymóc na władcach zakaz tworzenia jurydyk i nienadawanie im przywilejów oraz serwitoriatów (prawo wyłączające z organizacji gildii oraz cechów rzemieślników i kupców).

Zmiany społeczne, jakie zarysowały się w XV stuleciu, doprowadziły także do modyfikacji ustroju krakowskiej gminy. W związku z zajściami antyżydowskimi, jakie miały miejsce w mieście w 1407 roku, pospólstwo, czując się zagrożone represjami ze strony władzy królewskiej, wybrało do pertraktacji z radą miejską swojego przywódcę (starostę ludu). Po zażegnaniu konfliktu król Władysław Jagiełło, chcąc uregulować na przyszłość sprawę udziału pospólstwa w zarządzaniu miastem, powołał specjalną komisję, której decyzją został powołany do życia szesnastoosobowy organ przedstawicieli pospólstwa, składający się z B kupców i B rzemieślników. Bez jego udziału rajcowie miejscy nie mogli uchwalać wilkierzy (uchwał miejskich), ustanawiać nadzwyczajnego podatku ani czynić większych wydatków na rzecz miasta.

---

<sup>17</sup> Z. Noga, *Krakowska rada miejska w XVI stuleciu, studium o elicie władzy*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej, Kraków 2003, s. 35.

<sup>18</sup> J. Wyrozumski, *Dzieje...*, s. 400.

<sup>19</sup> *Studia...*, red. M. Bogucka, s. 34.

Utrwalenie na mocy edyktu wydanego przez Władysława Jagiełłę nadrzędności miejskiej rady nad wójtem i ławą ułatwiło wykupienie przez nią z rąk Piotra Langego krakowskiego wójta. Rada po przejęciu (w 1475 roku) dokumentów wójtowskich złożyła je w skarbcu miejskim, podejmując jednocześnie uchwałę, że odtąd nigdy żaden z rajców nie zostanie wybrany wójtem. Podobne działania podjęto w mieście Kleparzu i Kazimierzu, przy czym wójtowie stali się w tych miastach urzędnikami wybieranymi przez miejskie rady<sup>20</sup>.

Wiek XVI zwano nieraz złotym wiekiem dziejów Polski. Stulecie to, a zwłaszcza pierwszą jego połowę, można śmiało uznać za okres największego rozkwitu Krakowa, który jako centrum handlu i produkcji, a przy tym stolica potężnego państwa jagiellońskiego, był ośrodkiem życia gospodarczego i politycznego. Promieniowała stąd na cały kraj nowa kultura renesansu, przeszczepiona na grunt polski głównie za pośrednictwem stołecznego miasta.

Ukształtowane z końcem średniowiecza osady miejskie Kazimierz i Kleparz oraz półwiejskie przedmieścia utworzyły wraz z Krakowem w XVI wieku jeden organizm gospodarczy. Ich odrębność ustrojową niwelowały skutecznie silne więzi ekonomiczne.

Okres największej prosperity Krakowa nie trwał długo, już w ostatniej ćwierci XVI i pierwszej połowie XVII wieku wystąpiły pierwsze oznaki stagnacji. Zaznaczyło się w sposób wyraźny peryferyjne położenie miasta w nowych, utworzonych po unii lubelskiej, granicach państwa. Uwydatniło się przesuwanie na północ centrum życia politycznego kraju, co pociągnęło za sobą zmianę przebiegu dróg handlowych, które zaczęły omijać Kraków.

Powtarzające się w wieku XVII i XVIII oblężenia i okupacje: szwedzkie, siedmiogrodzkie, rosyjskie, pruska i austriackie, doprowadziły do prawie całkowitego wyludnienia krakowskich przedmieść, a kontrybucje nakładane przez wrogi, a często także polskie armie spowodowały załamanie się gospodarki Krakowa.

Dopiero panowanie królów Michała Korbuta Wiśniowieckiego, a zwłaszcza Jana III Sobieskiego, zapewniło miastu okres względnego spokoju. Król Jan III Sobieski, chcąc dopomóc w odbudowie Kraków, nadał mu w 1677 roku nowe przywileje. Ogłoszony w Gdańsku dokument zmienił zasady powoływania miejskiej rady. Ośmiu rajców urzędujących nominowanych przez wojewodę z grona dwudziestoczteroosobowej rady zastąpili radni prezydialni wybierani dorocznie przez radę w tajnym głosowaniu. Ponadto rada otrzymała możliwość samodzielnego uzupełniania swojego składu w wypadku śmierci którejś z osób piastujących godność miejskiego rajcy<sup>21</sup>.

Okres względnej prosperity i stabilizacji nie potrwał długo, już bowiem w 1702 roku Szwedzi po raz drugi zajęli miasto, nakładając nań kontrybucję, powrócili do niego jeszcze dwa

<sup>20</sup> J. Wyrozumski, *Dzieje...*, s. 407.

<sup>21</sup> *Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, s. 116.

razy - w latach 1704 i 1705 - za każdym razem wywożąc z Krakowa bogate łupy. Wiosną 1707 roku do miasta wkroczyły z kolei wojska rosyjskie i polskie, których aprowizację musieli sfinansować krakowscy mieszczaństwo. W latach 1708-1710 wielka zaraza zdziesiątkowała mieszkańców miasta. W roku 1733 po śmierci Augusta II Mocnego i wojnie ze zwolennikami Stanisława Leszczyńskiego miasto zajęły wojska saskie, a August III Sas został koronowany w 1734 roku na króla Polski (była to ostatnia koronacja na Wawelu)<sup>22</sup>.

Po wyniszczeniach spowodowanych drugim najazdem szwedzkim, wojną domową i zarazą połowa XVIII wieku przynosi ze sobą pierwsze objawy ożywienia życia gospodarczego i kulturalnego. Już w latach czterdziestych można było dostrzec symptomy rozwoju. Dane z 1746 roku wskazują na bardzo duży w stosunku do 1722 roku wzrost liczby mistrzów cechowych i rzemieślników. Ożywienie gospodarcze objęło także handel, w tej gałęzi krakowskiej gospodarki nastąpił znaczny wzrost obrotów<sup>23</sup>.

Pomimo pierwszych oznak poprawy sytuacji miasto nadal tkwiło w marazmie. Wysiłki konserwatywnej rady miejskiej szły nie tyle w kierunku dalszego ożywienia gospodarki i kultury, ile utrzymywania pozorów dawnej świetności. Na sejm koronacyjny w Warszawie (1764 rok) zamiast projektu reformy ustroju miasta rada wniosła *dezyderia miasta stołecznego Krakowa do Najjaśniejszej Rzeczypospolitej*, domagające się potwierdzenia dawnych przywilejów, utrzymania praw dyskryminujących Żydów i dotyczące różnych spraw drugorzędnych, jak zniesienie prywatnych furtek w murach miejskich<sup>24</sup>.

Wcześniej, w sierpniu 1764 roku nastąpiła elekcja ostatniego króla polskiego Stanisława Augusta Poniatowskiego, wraz z nią rozpoczęły się w Polsce tzw. czasy stanisławowskie - okres reform, zrywów niepodległościowych i upadku Rzeczypospolitej. Po upadku konfederacji barskiej nastąpił pierwszy rozbiór Polski. 18 września 1773 roku Rzeczpospolita zmuszona została do podpisania w Warszawie traktatu z mocarstwami rozbiorowymi, w tym cesji na rzecz państwa Habsburgów części ziem województwa krakowskiego leżących na prawym brzegu Wisły. Traktat rozbiorowy nie precyzował losu Kazimierza, który na mocy specjalnej konwencji granicznej został Polsce oddany dopiero w 1776 roku.

Wstrząs, który Polska przeżyła po pierwszym rozbiorze, oraz idee Oświecenia napływające coraz obficie z Europy Zachodniej sprawiły, że podjęto w kraju reformy polityczne i ustrojowe. Kraków, stojący na uboczu wielkich przemian, w niewielkim tylko stopniu z nich korzystał, ale i tu dało się odczuć postępek. Powołana w 1776 roku przez króla Stanisława Augusta Poniatowskiego

---

<sup>22</sup> J. Bieniarzówna, J. M. Małecki, *Dzieje Krakowa t. 2 - Kraków w wiekach XVI-XVIII*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1984, s. 447.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 539.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 545.



komisja dobrego porządku, tzw. *boni ordinis*, w ciągu swojej dwuletniej pracy opracowała specjalną ordynację miejską, w której zawarto propozycje reformy ustroju Krakowa. Ordynacja ta nie zmieniała wprawdzie w sposób całościowy ukształtowanego jeszcze w średniowieczu i opartego na prawie magdeburskim porządku miejskiego, ale dostosowywała go do bardziej nowoczesnych form zarządzania. Zredukowano liczbę dożywotnich rajców do 12, ławników do 6. Prezydujący rajcy mieli się zmieniać co kwartał. Magistrat został podzielony na cztery departamenty (każdy złożony z trzech rajców oraz - oprócz departamentu pierwszego - z dwóch przedstawicieli pospólstwa). Były to: 1) sądowy, rozstrzygający najważniejsze sprawy, 2) ekonomii, zawiadujący finansami i gospodarką miejską, 3) opieki, zajmujący się sierotami, wykonywaniem testamentów i 4) policji, prowadzący nadzór nad czystością, porządkiem, przestrzeganiem przepisów handlowych. W ustroju miasta zmieniono także zasady funkcjonowania reprezentacji ogółu jego mieszkańców, zamiast tzw. reprezentacji pospólstwa powstała instytucja „czterdziestu mężów” (6 ławników, 14 kupców, 20 rzemieślników) stanowiąca organ doradczy w stosunku do miejskiej rady<sup>25</sup>.

Reforma ustroju Krakowa z 1778 roku była ostatnią próbą zmiany systemu zarządzania miastem, który nakreślony został jeszcze w czasie lokacji Krakowa. Przyjęcie przez Sejm Wielki w 1791 roku ustawy o miastach definitywnie zakończyło 534-letni okres obowiązywania w Krakowie prawa magdeburskiego. Prawa, które zapewniło Krakowowi lata stabilnego rozwoju, ale niereformowane przyczyniło się do jego upadku. Największą wadą magdeburskiego ustroju Krakowa był brak zapewnienia szerokiej reprezentacji warstw mieszczańskich w radzie miejskiej. Udział stanów niższych, tj. rzemieślników i kupców, w zarządzaniu Krakowem był zdecydowanie niewystarczający wobec roli, jaką przedstawiciele tych zawodów pełnili w mieście.

### **1.1.1. Uformowanie się krakowskiego trójmiasta**

Dwie największe fundacje tamtych lat to niewątpliwie utworzenie w XIV wieku przez króla Kazimierza Wielkiego dwóch sąsiadujących z Krakowem miast: Kazimierza i Kleparza.

Na mocy dokumentu z 27 lutego 1335 roku wystawionego w Sandomierzu, na wyspie utworzonej przez rozwidlenie koryta Wisły powstało miasto Kazimierz, którego nazwa wywodziła się bezpośrednio od królewskiego imienia. Motywy utworzenia Kazimierza były przez badaczy różnie odczytywane i są do dziś dyskusyjne. Jedni uważali, że była to próba stworzenia ośrodka konkurencyjnego pod względem gospodarczym w stosunku do nazbyt niezależnego i silnego Krakowa, drudzy utrzymywali, iż w zorganizowaniu odrębnego miasta Kazimierz starano

---

<sup>25</sup> *Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, s. 128.

się stworzyć przeciwwagę żywołu polskiego w stosunku do niemieckiego.

Jeszcze inni widzieli tu naturalny proces rozrastania się miasta zarówno pod względem demograficznym, jak i gospodarczych funkcji zespołu osadniczego, którym nie mogła poddać zamknięta w murach miejskich stara krakowska gmina.

Tworzenie „miast nowych” czy, jak określają urbaniści, miast bliźniaczych nie było w ówczesnej Europie zjawiskiem rzadkim ani typowo polskim. Dotyczyło zarówno miast dużych, rozwijających się dynamicznie, jak też szeregu miast małych. W procesie tworzenia „miast nowych” czynnikiem pierwszorzędного znaczenia był oddolny nacisk na monarchów i w tym zakresie elementu konkurencyjności na pewno wykluczyć się nie da. Najmniej natomiast prawdopodobne jest niejako programowe niszczenie przez monarchów silnych organizmów miejskich przynoszących im spore dochody, po to, aby w ich miejsce tworzyć nowe, o często wątpliwej przyszłości. Nie można też o to posądzić Kazimierza Wielkiego<sup>26</sup>.

Inni badacze dziejów Krakowa okresu średniowiecza, zarówno Jan Dąbrowski, jak i Roman Grodecki, wykazali, że już w zamierzeniu, widocznym w przywilejach lokacyjnych Kazimierza i Kleparza, oba te miasta miały uzupełniać handlową funkcję Krakowa. Nie przyznano im przywilejów i agend, które były podstawą gospodarki krakowskiej. Król Kazimierz nie dopuścił do wykonywania w Kazimierzu prawa składu na miedź i ołów, o co zabiegali kazimierzanie, gdyż na handlu tymi artykułami opierała się pozycja gospodarcza Krakowa, w zamian Kazimierz wyspecjalizował się w handlu końmi, zwierzętami rzeźnymi oraz solą<sup>27</sup>.

Miasto Kazimierz nie powstało w próżni. Na jego terenie już w czasach wczesnego średniowiecza istniały liczne osady korzystające z bliskości królewskiej stolicy. Najstarsza z nich istniała wokół Skalki. W południowej części przyszłego miasta funkcjonowała niewielka osada skupiona wokół kościoła św. Jakuba. Na wschodzie, w okolicach dzisiejszej ulicy Szerokiej, istniała od XII wieku wieś Bawół, której centrum stanowił kościół św. Wawrzyńca<sup>28</sup>.

Na przykładzie powstania i rozwoju Kleparza widać najlepiej czynnik naturalnego rozwoju krakowskiej aglomeracji osadniczej, jak gdyby pączkowania starej gminy miejskiej w warunkach dynamicznych postępów, jakie w ówczesnej Polsce czyniła gospodarka towarowo-pieniężna. Roman Grodecki zwrócił uwagę, że już w 1321 roku pojawia się w najstarszej kronice Krakowa sformułowanie *Alta Civitas*, czyli Wysokie Miasto. Co do jego lokalizacji jedyną przesłanką, jaką w tej materii dysponujemy, jest natury fizjograficznej. Teren, na którym stanął kościół św. Floriana i powstało miasto Kleparz, należał do najwyższej położonych w Krakowie i w ówczesnych cza

---

<sup>26</sup> J. Wyrozumski, *Dzieje...*, s. 407.

<sup>27</sup> Zob. J. Wyrozumski, *Roman Grodecki...*, s. 18.

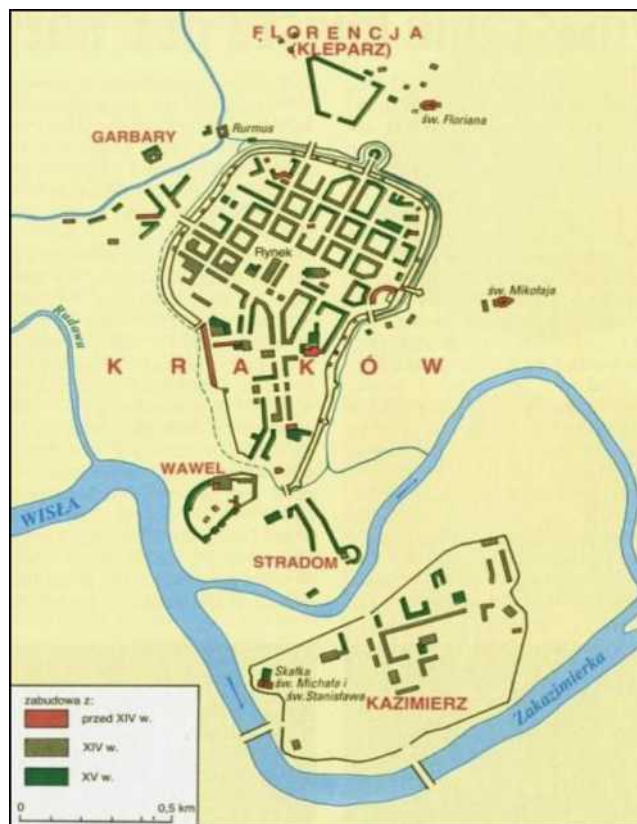
<sup>28</sup> J. Widawski, *Miejskie mury obronne w państwie polskim do początku XV wieku*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1973, s. 170.

sach rysował się wyraźnie w obszarze przestrzennym Krakowa - ten wzgląd wizualny oczywiŝcie zaważyć musiał tak¿e na utworzeniu nazwy *Alta Civitas*<sup>29</sup>.

Formalnej i pewnej ju¿ lokacji nowego miasta na prawie magdeburskim dokonał Kazimierz Wielki w 1366 roku, nadajac mu nazwę Florencja - od wezwania koŝcioła parafialnego. Przez wieki centrum miasta - rynek - stanowił plac targowy, a otaczajaca go zabudowa była drewniana.

Nadana Wysokiemu Miastu nazwa Florencja nie była zbyt trwała, u¿ywano j ej zresztą wymiennie z nazwą Miasto ŝw. Floriana. Ju¿ kilkadziesiat lat po lokacji miasta w dokumentach zaczyna pojawiać się jego trzecia nazwa, tj. Klepars, czyli Kleparz. Przez cały XV wiek nazwy te funkcjonujac obok siebie, aby w poczatkach XVI wieku zaniknac na rzecz okreŝlenia Kleparz (Clepar- dia), pochodzacego prawdopodobnie od targowego zwyczaju „uklepywania” transakcji na targu, czy te¿ od klepek, z ktorych bednarze skladali beczki. Miasto przy ŝw. Florianie powstalo i rozwinelo się na nieduzym obszarze przylegajacym do systemu obronnego Krakowa w rejonie ulic Slawkowskiej i Szpitalnej. Po stronie przeciwniejszej siegalo niewiele poza koŝcioły ŝw. Floriana i ŝw. Filipa. Za tym ostatnim rozciagalala się ju¿ jurydyka biskupia Pędzichów. Od strony zachodniej miasto nie przekraczalo ul. Dlugiej, a od wschodniej dochodzilo do dzisiejszej ulicy Zacisze.

Rysunek 1. Trójmiasto krakowskie w XV wieku



Zródło: *Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, Wydawnictwo Kronika, Warszawa 1996.

<sup>29</sup> J. Wyrozumski, *Roman Grodecki...*, s. 4-26.



W XIV i XV wieku oprócz trzech gmin miejskich stanowiących krakowskie trójmiasto zaczęły się też formować inne osady, jedna z nich otrzymała nawet prawa miejskie i przez okres kilkudziesięciu lat stanowiła osobne miasto - mowa o Okole zwanym *Nova Civitas in Okol.* W 1335 roku Kazimierz Wielki lokował formalnie na prawie miejskim owe Nowe Miasto, nadając mu formy ustrojowe podobne do starego Krakowa. Pierwotnie Okół stanowił podgrodzie u stóp grodu wawelskiego. Ukształtował się przy osi dzisiejszej ulicy Grodzkiej, a właściwie wokół placu targowego położonego u stóp kościoła św. Andrzeja. Granice osady pokrywały się mniej więcej z późniejszym przebiegiem murów obronnych Krakowa, a północna granica przebiegała w rejonie dzisiejszej ulicy Poselskiej. Po lokacji Krakowa Okół stał się pomostem łączącym go z Wawelem. Funkcjonowanie Okołu jako osobnego miasta nie trwało długo, już w 1346 roku jego nazwa znikła ze źródeł pisanych. Najprawdopodobniej na szybkim włączeniu Okołu do Krakowa zaważył mały obszar, na jakim owo miasto się znajdowało, co uniemożliwiało budowę dużego placu targowego, jak też fakt rozbudowy murów miejskich Krakowa i połączenie systemu fortyfikacji Wzgórza Wawelskiego z miejskimi murami<sup>29</sup>.

Do odrębnych praw gminnych aspirowała także leżąca przy drodze z Krakowa do Kazimierza osada zwana Stradomiem. Od Kazimierza oddzielona była korytem Wisły, przez którą przerzucony był tzw. Królewski Most - stąd wywodziła się inna nazwa tej osady: Przedmoście Mostu Królewskiego. W 1419 roku król Władysław Jagiełło uznał jednak prawa Kazimierza w stosunku do Stradomia, ale uwzględnił część aspiracji przedmieścia, które na mocy przywileju królewskiego otrzymało dwu swoich rajców i dwu ławników. Ponadto kazimierzanie nie mogli obciążać Stradomia podatkami na potrzeby Kazimierza.

Spory pomiędzy miastem Kazimierz a jego przedmieściem nie ustawały, dlatego w 1431 roku została powołana do ich rozstrzygnięcia komisja królewska. W zasadzie ograniczyła się ona tylko do potwierdzenia dotychczasowego stanu prawnego, uznając nadto, iż mieszkańcy Stradomia mają ponosić wspólnie z Kazimierzem ciężar podwodów królewskich, ale równocześnie partycypować w dochodach z postrzygalni na Kazimierzu. W 1456 roku Kazimierz Jagiellończyk potwierdził Stradomowi dokument królewski z 1416 roku. Ponownie w 1502 roku konfirmował ten sam akt prawny król Aleksander Jagiellończyk, powołując jednak specjalną komisję, z której orzeczenia można wnioskować, iż stradomianie bezskutecznie wnioskowali o nadanie im praw miejskich<sup>30</sup>.

Od połowy XIV wieku rolę przedmieścia Krakowa pełniły Garbary. Posiadłości przed bramą Szewską, które w wyniku nabycia przez rajców krakowskich w 1363 roku wsi: Czarna Wieś, Czarna Ulica, Pobrzeże utworzyły zwarty kompleks i zostały przekształcone w podlegającą

<sup>29</sup> J. Wyrozumski, *Dzieje...*, s. 275.

<sup>30</sup> *Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, s. 54.

bezpośrednio władzom miasta jurydykę. Dla lepszego nią zarządzania w 1397 roku został powołany osobny wójt (tzw. wójt sądowy, podwójt), którym był jeden z rajców krakowskich Peter Voiczagal. Wójtostwo to miało charakter dziedziczny i było jurysdykcyjnie wyodrębnione z Krakowa, ale gospodarczo i funkcjonalnie pozostawało w silnych związkach z miastem, które miało tu szereg przedsiębiorstw: łaźnię, topnię srebra, folusz i rumus. Liczni garbarscy rzemieślnicy, wśród których wybijali się garbarze, garncarze i kupcy, znajdowali zbyt dla swoich produktów w Krakowie<sup>31</sup>.

Mówiąc o zespole miast krakowskich, nie sposób pominąć jego bezpośredniego, wiejskiego zaplecza, silnie zeń związanego zarówno pod względem gospodarczym, jak i kulturalnym. Więź duchową podtrzymywała zwłaszcza przynależność do krakowskich i kazimierskich parafii. Wyjątek stanowił Zwierzyniec, posiadający własny kościół parafialny. Na 40 wsi lub ich części posiadających parafialny związek z Krakowem własnością królewską były Łobzów, Nowa Wieś i Zwierzyniec. Należały do królewszczyzn także wielkorządowe wsie Płaszów, Dębniaki, Rakowice oraz Łagiewniki, stanowiące część uposażenia kasztelana krakowskiego. Miasto władało bezpośrednio w Grzegórkach i na Dąbiu, a mieszczenie krakowscy posiadali pewne działki w Rzęsce, Rzące oraz na Prądniku. Posiadłości szlacheckie znajdowały się w Prokocimiu, Bieżanowie i Kobierzynie<sup>32</sup>.

Analizując strukturę własności podkrakowskich wsi, nie sposób nie zauważyć, że przeważała własność duchowna, wedle stanu z 1629 roku stanowiła ona 60 proc. całego obszaru krakowskich przedmieść. Krowodrza, Kurdwanów i Wola Duchacka oraz część Rżąki należały do klasztoru duchaków (szpitalików św. Ducha). Wsie Zakrzów, Borek Fałęcki, Pychowice, Mistrzejowice i niewielki Głębinów stanowiły własność kapituły krakowskiej, a bogata wieś Bronowice - parafii mariackiej. Swoszowice podlegały prepozytowi Bożego Ciała, Wróblowice klasztorowi augustianów, Czyżyny i Krzesławice zakonowi cystersów, a Bieńczyce kościołowi św. Floriana<sup>33</sup>.

Rozparcelowane między szereg właścicieli były za to oba Prądniki - Biały znajdujący się w pobliżu Krowodrzy i Czerwony położony w większości na wschód od dzisiejszej alei 29 Listopada, które już w XVII stuleciu stanowiły ważny dla gospodarki Krakowa zespół osad przemysłowych (było tu kilkanaście kół młyńskich napędzanych wodami okolicznych rzek).

Ukształtowany w wiekach XIV-XVII zespół podkrakowskich miejscowości przetrwał lata upadku miasta. Zapoczątkowany postanowieniami Sejmu Czteroletniego z 1791 roku stopniowy rozwój terytorialny Krakowa doprowadził do włączenia do tego organizmu miejskiego większości

---

<sup>31</sup> J. Wyrozumski, *Dzieje...*, s. 400.

<sup>32</sup> J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, *Dzieje Krakowa t. 2...*, s. 198.

<sup>33</sup> Ibidem, s. 199.

wsi i osad. Jednak ich nazwy w znacznej części przetrwały do dnia dzisiejszego. Rada Miasta Krakowa, wprowadzając w 2006 roku obok numeracji nazwy geograficzne krakowskich dzielnic, aż w 14 z 18 przypadków skorzystała z nazw miejscowości istniejących już w czasach I Rzeczypospolitej. Nazwy te w ramach konsultacji społecznych wybrali radni dzielnic i pozostali mieszkańcy krakowskich jednostek pomocniczych<sup>34</sup>. Następuje więc identyfikacja - przez obecnie żyjących krakowian - nazwy swojego miejsca zamieszkania z istniejącymi kilkaset lat wcześniej nazwami podkrakowskich miejscowości. Szczegółowe zestawienie w tym zakresie przedstawia tabela 1.

**Tabela 1. Zestawienie nazw krakowskich dzielnic z nazwami miejscowości powstałymi w XIV-XVII wieku**

| Nazwa proponowana po konsultacjach społecznych | Nazwa zatwierdzona przez Radę Miasta Krakowa | Nazwa miejscowości powstała w okresie XIV-XVII w. |
|------------------------------------------------|----------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Dzielnica I Stare Miasto                       | Dzielnica I Stare Miasto                     | Kraków, Kazimierz, Kleparz                        |
| Dzielnica II Śródmieście-Grzegórzki            | Dzielnica II Grzegórzki                      | Grzegórzki, Dąbie                                 |
| Dzielnica III Prądnik Czerwony                 | Dzielnica III Prądnik Czerwony               | Prądnik Czerwony, Olsza, Rakowice                 |
| Dzielnica IV Prądnik Biały                     | Dzielnica IV Prądnik Biały                   | Prądnik Biały                                     |
| Dzielnica V Krowodrza                          | Dzielnica V Krowodrza                        | Krowodrza, Łobzów                                 |
| Dzielnica VI Bronowice                         | Dzielnica VI Bronowice                       | Bronowice Małe                                    |
| Dzielnica VII Zwierzyniec                      | Dzielnica VII Zwierzyniec                    | Zwierzyniec, Półwie Zwierzynieckie                |
| Dzielnica VIII Dębniki                         | Dzielnica VIII Dębniki                       | Dębniki                                           |
| Dzielnica IX Łagiewniki-Borek Fałęcki          | Dzielnica IX Łagiewniki-Borek Fałęcki        | Łagiewniki, Borek Fałęcki                         |
| Dzielnica X Kraków-Południe                    | Dzielnica X Swoszowice                       | Swoszowice                                        |
| Dzielnica XI Podgórze-Południe                 | Dzielnica XI Podgórze Duchackie              | Wola Duchacka                                     |
| Dzielnica XII Bieżanów-Prokocim                | Dzielnica XII Bieżanów-Prokocim              | Bieżanów, Prokocim                                |
| Dzielnica XIII Podgórze                        | Dzielnica XIII Podgórze                      |                                                   |
| Dzielnica XIV Czyżyny                          | Dzielnica XIV Czyżyny                        | Czyżyny, Łęg                                      |
| Dzielnica XV Mistrzejowice                     | Dzielnica XV Mistrzejowice                   | Mistrzejowice                                     |
| Dzielnica XVI Bieńczyce                        | Dzielnica XVI Bieńczyce                      | Bieńczyce                                         |
| Dzielnica XVII Wzgórza Krzesławickie           | Dzielnica XVII Wzgórza Krzesławickie         | Krzesławice                                       |
| Dzielnica XVIII Nowa Huta                      | Dzielnica XVIII Nowa Huta                    | Mogiła                                            |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, Wydawnictwo Kronika, Warszawa 1996.

### 1.1.2. Ludność Krakowa i jego przedmieść do 1792 roku

Punktem wyjścia dla oszacowania liczby mieszkańców krakowskiego zespołu osadniczego muszą być rachunki świętopietrza. Jakkolwiek wiele zgłoszono pod ich adresem zastrzeżeń, nauka nie może zrezygnować z ich rozważania pod kątem demografii historycznej. Bazując na wynikach badań Tadeusza Ładogórskiego nad zaludnieniem Polski na podstawie rachunków świętopietrza przed 1340 rokiem, można przytoczyć następujące dane szacunkowe dla poszcze-

<sup>34</sup> Zmiana nazw krakowskich dzielnic, Portal internetowy *Kraków Nasze Miasto* [<http://www.krakow.naszemiasto.pl/archiwum/zmiana-nazw-krakowskich-dzielnic,963384,art,t,id,tm.html>]; dostęp: 21 lipca 2013].

gólnych parafii krakowskiej aglomeracji: parafia Najświętszej Marii Panny - 7905 osób, parafia Wszystkich Świętych - 3045 osób, parafia św. Szczepana - 2130 osób, parafia św. Krzyża - 1710 osób, parafia św. Mikołaja - 450 osób, parafia św. Stanisława - 570 osób, parafia św. Jakuba - 990 osób, parafia Bożego Ciała - 750 osób, Zwierzyniec - 510 osób<sup>35</sup>. Parafie te, wraz z parafią skalbmierską, tworzyły dekanat krakowski. Jeżeli wyłączymy stąd tę ostatnią, otrzymamy dla pozostałych 18060 osób. Byłby to szacunkowy stan zaludnienia całego krakowskiego zespołu osadniczego. Po odliczeniu ludności wiejskich przedmieść możemy dla krakowskiego trójmiasta przedstawić następujące dane: Kraków około 10000 osób, Kazimierz około 1500 osób i Kleparz około 1000 osób. Wydaje się, że w przypadku Krakowa stan ten mógł od połowy XV wieku zwiększyć się nawet do 15 tys. osób<sup>36</sup>.

Historyków od dawna zaprzęta skład narodowościowy średniowiecznego miasta. Nie ulega wątpliwości, że Kraków miał liczną ludność niemiecką. Józef Mitkowski w swoim studium nad narodowościowym składem Krakowa w XIV wieku szacuje ludność Polską na 5000 osób, niemiecką na 3500, żydowską na 800, węgierską na 500 a pozostałe narodowości na 200 osób<sup>37</sup>.

Dane uzyskane ze źródeł o charakterze podatkowym pozwalają na szacunkowe określenie ludności Krakowa dopiero w połowie XVI wieku. Kraków właściwy liczył wtedy 20 tys. mieszkańców, Kazimierz - mniej niż 5 tysięcy, natomiast cały zespół miejski wraz z przedmieściami około 30 tys. Stawiało to Kraków w rzędzie średnich miast europejskich. W skali polskiej natomiast był jednym z dwóch największych miast Rzeczypospolitej - przewyższał go nieco tylko Gdańsk, który dochodził wówczas do 40 tysięcy ludności. W epoce złotego wieku dużą część mieszkańców miasta stanowiła ludność napływowa. Do prawa miejskiego przyjmowano bardzo wielu przybyszów spoza Krakowa: z innych miejscowości małopolskich, lecz również dalszych miast oraz z zagranicy. Pomimo ruchów migracyjnych zaznaczyła się w mieście coraz większa dominacja żywiołu polskiego i początek utraty pozycji przez mieszczaństwo niemieckie, czego widowym przykładem było wprowadzenie w kościele Najświętszej Marii Panny kazań w języku polskim, zamiast w dotychczasowym niemieckim. W Krakowie zwiększyła się także znacząco liczba włoskich mieszkańców<sup>38</sup>.

Drastyczny spadek liczby ludności Krakowa nastąpił wraz z początkiem okresu upadku miasta, który związany był z zarazą czarnej ospy. W 1653 roku z polecenia królewskiego rajca Sebastian Zachler dokonał spisu ofiar, gdzie według jego rachunków w Krakowie w latach 1651-

---

<sup>35</sup> T. Ładogórski, *Studia nad zaludnieniem Polski XIV wieku*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich - Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław 1958, s. 196.

<sup>36</sup> J. Wyrozumski, *Dzieje...*, s. 316.

<sup>37</sup> J. Mitkowski, Nationality Problems and Patterns in Medieval Polish Towns: the Example of Cracow, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne* 1978, nr 59, s. 42.

<sup>38</sup> J. Bieniarzówna, J. M. Małecki, *Dzieje Krakowa t. 2...*, s. 13.



1653 na zarazę zmarło 24 tys. ludzi. Dwaj kronikarze kazimierscy Marcin Goliński i Stefan Ranotowicz podają bardziej szczegółowe dane dla całego zespołu miejskiego, stwierdzając zgon 33 638 ofiar, w tym w Krakowie 24-26 tys., na Kazimierzu 2578, na Stradomiu 270, na Podbrzeziu 120, a na Kleparzu 3 tys., Żydów miało umrzeć 3,5 tys.<sup>39</sup>.

Epidemie, wojny dominujące w historii Krakowa do końca pierwszej połowy XVIII wieku spowodowały kolejny spadek liczby mieszkańców miasta. Jak podają Janina Bieniarzówna i Jan Marian Małecki liczba mieszkańców Krakowa sporządzona na podstawie rejestru pogłównego wyniosła w 1699 roku 10 270 osób. Niecałe sto lat później, wedle sporządzonego w 1791 roku oficjalnego spisu, miasto liczyło 9872 mieszkańców, czyli nie osiągnęło jeszcze poziomu z końca XVII wieku. W 1789 roku Kleparz zamieszkiwało 617 osób, Kazimierz chrześcijański - 1685, miasto żydowskie - 1838. Kraków w drugiej połowie XVIII wieku znalazł się pod względem liczby ludności na czwartym miejscu wśród polskich miast (w granicach przedrozbiorowych). Wyprzedzała go znacznie nie tylko Warszawa, przeżywająca okres prawdziwie gwałtownego rozwoju (pod koniec XVIII wieku miasto to liczyło ponad 100 tys. ludności), Gdańsk (około 1790 roku - 36 tys. osób), ale także i Lwów (w 1787 roku - 32 tys. mieszkańców)<sup>40</sup>.

Kraków w dobie I Rzeczypospolitej to także powstanie i rozwój społeczności żydowskiej w tym mieście. Zwarte skupisko ludności żydowskiej powstało w mieście na początku XIV wieku w rejonie obecnej ulicy św. Anny oraz placu Szczepańskiego. Żydzi tworzyli wtedy zorganizowaną gminę, na czele, której stał rabin, zwany w dokumentach tamtego czasu biskupem żydowskim - *episcopus Judeorum*. Zarządzał on gminą wraz ze starszymi gminy (od 4 do 6 osób). Po pożarze, który wybuchł w 1494 roku i strawił znaczną część żydowskiej dzielnicy, król Jan I Olbracht wydzielił nowe działki dla pogorzalców na terenie dawnej wsi Bawół na Kazimierzu, w rejonie dzisiejszej ulicy Szerokiej, gdzie stopniowo przeniosła się cała ludność żydowska. Obszar ten odgradzony z czasem murem utworzył tzw. *miasto żydowskie*<sup>41</sup>

## 1.2. REFORMY SEJMU WIELKIEGO, KRAKÓW W OKRESIE ROZBIORÓW

Do czasu reform Sejmu Czteroletniego (1788-1792) krakowski zespół miejski pozostawał w kształcie ustrojowym i przestrzennym uformowanym w poprzednich wiekach. Reformy Sejmu Wielkiego, a zwłaszcza uchwalenie ustawy o miastach królewskich 18 kwietnia 1791 roku, były swoistym pierwszym krokiem w kierunku nadania nowoczesnego ustroju polskim miastom. Na podstawie nowych regulacji ustawowych poszerzono granice Krakowa, włączając w jego obręb

<sup>39</sup> Ibidem, s. 363.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 568.

<sup>41</sup> Krakowski portal historyczny *Kazimierz zaprasza* [ <http://www.kazimier2.zaprasza.eu/> history/; dostęp: 19 listopada 2013].

Kazimierz i Kleparz oraz dawne podkrakowskie jurydyki: Stradom, Zwierzyniec, Łobzów, Garbary. Miasto zostało podniesione do rangi miast wydziałowych, tzn. stało się siedzibą sądu apelacyjnego dla miast leżących w wydziale obejmującym województwo krakowskie i większą część województwa sandomierskiego. 14 kwietnia 1792 roku odbyły się uroczyste wybory władz miejskich. Prezydentem miasta został magnat Franciszek Wielopolski, wiceprezydentem sprawującym później faktyczną władzę w Krakowie Michał Wohlmann. Dokonano także wyboru ośmiu rajców miejskich<sup>42</sup>.

Konfederacja targowicka i przegrana wojna z Rosją przerwały proces wprowadzania w życie postanowień Sejmu Czteroletniego. Sejm grodzieński w listopadzie 1793 roku uchwalił nowy ustrój miast polskich. Kraków zaliczono do dziesięciu tzw. miast głównych, pozostawiając przy nim cyrkuły (zwane teraz wydziałami) kleparski i garbarski, natomiast usankcjonowano formalne odłączenie Kazimierza. W marcu 1794 roku odbyły się wybory nowych władz miasta. Prezydentem Krakowa został Filip Lichocki, wójtem - Michał Wohlmann. Nowych urzędników formalnie wybierano na cztery lata, jednak ich kadencja miała się okazać bardzo krótka, już bowiem 4 kwietnia po wybuchu powstania kościuszkowskiego przywrócono dawny ustrój i władze miasta.

Po klęsce insurekcji kościuszkowskiej i upadku Rzeczypospolitej Kraków znalazł się pod zaborem austriackim (5 stycznia 1796 r.). Zgodnie z ogólną polityką państwową władze austriackie rozpoczęły przeprowadzanie stopniowych zmian w organizacji władz miejskich. Porządkując ustrój Krakowa, wyznaczono jego nowy obszar, szcuplejszy nieco od ustalonego w 1791 roku (bez Zwierzyńca, Łobzowa, Nowej Wsi i Krowodrzy), do Krakowa przyłączono natomiast ostatecznie Kazimierz. W nowych granicach miasto liczyło 7,79 km<sup>2</sup> powierzchni i obejmowało cztery obwody (wydziały miejskie): 1. Śródmieście z Wawelem, 2. Kleparz i Wesołą, 3. Nowy Świat, Piasek, Czarną Wieś, 4. Kazimierz i Stradom<sup>43</sup>. Tworząc odrębny magistrat sądowy i dyrekcję policji, władze austriackie ograniczyły kompetencje samorządu miejskiego jedynie do spraw gospodarczych, aby w 1801 roku całkowicie go zlikwidować. Władze samorządowe zastąpiono tzw. *magistratem*. Funkcjonariusze nowego magistratu rekrutowani drogą konkursu byli mianowanymi urzędnikami i nie musieli pochodzić z Krakowa. Od kandydatów na stanowisko prezydenta i jego zastępcy wymagano ukończenia studiów prawniczych i znajomości języka niemieckiego.

Po przyłączeniu w 1809 roku na mocy pokoju szenbruńskiego tzw. Nowej Galicji wraz z Krakowem i Podgórzem do Księstwa Warszawskiego miasto czekały kolejne, przeprowadzane

---

<sup>42</sup> J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, *Dzieje Krakowa t. 2...*, s. 598.

<sup>43</sup> J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, *Dzieje Krakowa t. 3 - Kraków w latach 1796-1918*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1979, s. 8.

tym razem na wzór francuski, zmiany. Najpierw ujednolicono podział terytorialny całego Księstwa, wprowadzone zostały na ziemiach odebranych Austrii: departamenty, powiaty, gminy miejskie i wiejskie. Później do Krakowa włączono Podgórze, a całe miasto podzielono na cztery gminy: 1. Śródmieście, 2. Kazimierz, Stradom i część ulicy Grodzkiej, 3. Kleparz, Piasek, Czarną Wieś, 4. Podgórze. Ponadto, Kraków otrzymał przywilej handlowy, stając się strefą wolnego handlu: Wolnym Miastem Handlowym<sup>44</sup>.

Nowo wybrane krakowskie władze składały się z Rady Muncypalnej, na prezesa, której wybrano Antoniego Morbitzera (Rada miała się zbierać trzy razy do roku, do jej kompetencji należały głównie sprawy budżetowe), Prezydenta Muncypalnego mianowanego przez księcia warszawskiego, został nim Stanisław Kostka Zarzecki, oraz powoływanych przez niego ławników (najważniejszy z nich pełnił funkcję zastępcy prezydenta). Działalność władz miasta odbywała się pod nadzorem prefekta<sup>45</sup>. Najważniejszym osiągnięciem władz Krakowa doby Księstwa Warszawskiego było przywrócenie polskiego charakteru miasta, w urzędach zamiast obowiązującego dotąd języka niemieckiego wprowadzono język polski, spolonizowano też szkolnictwo i uniwersytet.

Po upadku Napoleona, a co za tym idzie i Księstwa Warszawskiego, decyzją Kongresu Wiedeńskiego Kraków wraz z okolicą znajdującą się na lewym brzegu Wisły (czyli bez Podgórza) został przekształcony w pozornie niepodległą Rzeczpospolitą Krakowską. Nowemu państwu nie przyznano prawa prowadzenia własnej polityki zagranicznej - jego interesy miały reprezentować trzy mocarstwa opiekuńcze (Prusy, Austria i Rosja). Ustrój nowego państwa został określony poprzez konstytucję datowaną w Wiedniu na dzień 3 maja 1815 roku.

Konstytucja wprowadziła nową strukturę władzy i podział administracyjny. W dokumencie tym czytamy m.in.: „Art. 4. Rząd Wolnego Miasta Krakowa i jego okręgu będzie stanowił Senat, złożony z 12 członków, nazwanych senatorami, i z jednego prezesa [...], Art. 9. Miasto Kraków ze swoim okręgiem podzielone będzie na gminy miejskie i wiejskie. Pierwsze z nich mieć będą, zależnie od miejscowości, każda po 2 tys., drugie zaś najmniej 3500 dusz. Każda z tych gmin mieć będzie wójta, obranego i obowiązane wykonywać rozkazy rządu [...] Art. 20. Wszystkie akta rządowe, prawodawcze i sędownicze pisane będą w języku polskim.”<sup>46</sup>.

W Rzeczypospolitej Krakowskiej rolę parlamentu pełnić miało 41-osobowe Zgromadzenie Reprezentantów. Teren Wolnego Miasta podzielono na 26 gmin w tym: 9 miejskich, 17 wiejskich stanowiących równocześnie okręgi wyborcze. Ponadto powołano dwie gminy żydowskie, które jednak zostały pozbawione praw politycznych.

---

<sup>44</sup> *Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, s. 145.

<sup>45</sup> J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, *Dzieje Krakowa t. 3.*, s. 27.

<sup>46</sup> *Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, s. 178.

Nowe państwo szybko stało się centrum życia narodowego Polski i Polaków, a jako strefa wolnocłowa zapewniało dostatni żywot swym mieszkańcom. Niestety, powstanie listopadowe i poparcie, jakim cieszyło się ono wśród krakowian, doprowadziło do ograniczenia przez dwory opiekuńcze autonomii Wolnego Miasta Krakowa. Nowa konstytucja opracowana w 1833 roku przez komisję reorganizacyjną, złożoną z trzech reprezentantów państw zaborczych, ograniczyła wolności obywatelskie, wprowadziła wymóg zatwierdzania przez dwory opiekuńcze wyboru prezesa senatu, jak też zmniejszyła kompetencje Zgromadzenia Reprezentantów<sup>47</sup>.

Kraków, jako jedyny, po ograniczeniu autonomii Królestwa Polskiego, na wespół niepodległy skrawek polskiego terytorium, musiał zacząć przyciągać działaczy niepodległościowych o radykalnych poglądach. Pozbawione sensu z punktu widzenia militarnego i politycznego powstanie krakowskie w 1846 roku położyło kres istnieniu Rzeczypospolitej Krakowskiej. Miasto wraz ze swoim niewielkim terytorium przyłączono do Austrii.

Ponowne przyłączenie Krakowa do Austrii rozpoczęło trwający blisko dwadzieścia lat okres stagnacji miasta. Wprowadzenie przez Wiedeń zaporowych ceł oraz likwidacja przywilejów handlowych spowodowały zapaść gospodarczą, której nie było w stanie przełamać nawet uruchomienie w 1847 roku kolei żelaznej. Nastąpiła germanizacja uniwersytetu, a szalejący trzy lata później wielki pożar Krakowa zniszczył dużą jego część. Również powołanie na kanwie Wiosny Ludów w 1848 roku nowej Rady Miejskiej okazało się zdobyczą nietrwałą<sup>48</sup>. Wybierana przez najzamożniejszych obywateli (wysoki cenzus majątkowy sprawił, że w wyborach głos oddało jedynie 1100 osób) Rada składająca się z 40 radców (w tym 10 na obszarze Kazimierza), funkcjonowała tylko przez lat pięć i została rozwiązana przez władze austriackie już w 1853 roku<sup>49</sup>.

Samorząd miejski miał znów zastąpić pochodzący z nominacji magistrat złożony z burmistrza, czterech radców magistratu i urzędników. Językiem urzędowym w mieście stał się na nowo język niemiecki. Reperkusje polityczne wojny krymskiej (1853-1856) sprawiły, iż Kraków został przekształcony w twierdzę. System fortyfikacji wznoszony wokół Krakowa skutecznie zablokował terytorialny rozwój organizmu miejskiego, który zamknięty został w pięciokilometrowym wale ziemnym biegnącym dzisiejszymi alejami Trzech Wieszczów.

Austriacy zlikwidowali także podział terytorialny miasta będący ostatnią pozostałością po Rzeczypospolitej Krakowskiej. W 1859 roku Kraków został podzielony na 8 dzielnic katastralnych, które funkcjonowały w mieście aż do połowy XX wieku.

---

<sup>47</sup> M. Francić, *Kraków - kalendarz dziejów od prawieków do wybuchu I wojny światowej*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2000, s. 131.

<sup>48</sup> M. Rożek, *A to Polska właśnie - Kraków*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2000, s. 142.

<sup>49</sup> J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, *Dzieje Krakowa t. 3...*, s. 192.

### 1.2.1. Kraków doby autonomii galicyjskiej (1866-1918)

Kłęski poniesione przez Austrię w wojnach z Włochami i Prusami stały się bezpośrednią przyczyną przeprowadzenia przez cesarza Franciszka Józefa reform wewnętrznych, polegających na przyznaniu swobód narodowych nacjom zamieszkującym monarchię. Nadanie autonomii Galicji oznaczało repolonizację szkolnictwa (zakończoną w 1870 roku), jak też urzędów. Powrót samorządu miejskiego w Krakowie okazał się przełomem dla miasta. Nowy statut wszedł w życie postanowieniem cesarskim z 1 kwietnia 1866 roku i nadał znaczne uprawnienia nowym władzom miejskim.

Warto podkreślić, iż Kraków otrzymał własną regulację prawną o kilka lat wcześniej niż Lwów i był jedynym, oprócz stolicy Galicji, miastem tej prowincji posiadającym odrębny statut. Szeroki zakres własnych działań gminy obejmował m.in. zarząd majątkiem gminy, nakładanie podatków gminnych, pieczę nad bezpieczeństwem osób i ich własności, zakładanie oraz utrzymywanie ulic, dróg, placów, mostów, komunikacji publicznej, wreszcie policję polową, pieczę nad zaopatrzeniem miasta w dostatecznie tanią i zdrową żywność, wodę, dozór targów, dozór nad wagami i miarami, służbę zdrowia (policję zdrowia), pomoc społeczną (sprawy ubogich) w tym pieczę nad zakładami dobroczynnymi gminy<sup>50</sup>.

Postanowieniami statutu utrzymano biało-niebieską chorągiew miejską i nazwę: Stołeczne Królewskie Miasto Kraków. Reprezentacją gminy, którą stanowili wszyscy stali mieszkańcy, stała się Rada Miejska, składająca się z 60 osób (radców). Natomiast organem *zawiadującym i wykonującym* prezydent, wybierany przez radę na 6 lat i zatwierdzany przez cesarza<sup>51</sup>.

Prezydent zarówno przewodniczył obradom Rady Miejskiej, jak i też stał na czele magistratu, który był organem wykonawczym - powoływany przez radę, składał się z drugiego wiceprezydenta, radców magistralnych i urzędników pomocniczych. Dzielił się na pięć departamentów oraz urzędy pomocnicze, takie jak urząd budownictwa miejskiego, fizykat miejski (rodzaj urzędu zdrowia), komisariat targowy.

Samorządność ogółu mieszkańców realizowała się w procesie wybierania Rady Miejskiej Krakowa, ale ordynacja wyborcza, określona w statucie miasta, przyznawała prawo głosowania tylko niektórym, wykazującym się odpowiednim majątkiem lub wykształceniem. Wyborcy podzieleni zostali na trzy koła o bardzo nierównej liczebności, z każdego wybierano po 20 radców. Do pierwszego koła (950 osób) wchodził: płatnicy podatków, przedstawiciele inteligencji i wolnych zawodów, a także, jako osoby prawne, niektóre stowarzyszenia i klasztory. Do drugiego koła (86 najwyżej opodatkowanych, 520 mniej opodatkowanych) należeli

<sup>50</sup> *Vademecum radnego dzielnicy*, red. K. Trafas, s. 120.

<sup>51</sup> J. Skowroński, *Kraków cesarsko-królewski*, Galaktyka, Łódź 2003, s. 56.

posiadacze nieruchomości, do trzeciego (530 osób) - właściciele przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych. W Krakowie podobnie jak we Lwowie i 30 innych galicyjskich miastach instytucja radnych wchodzących do rad bez wyborów, a jedynie z tytułu opłacania co najmniej 1/6 przypisanych gminie podatków nie była stosowana. Zatem wszyscy rajcowie musieli się ubiegać o mandat w wyborach w swoim kole kurialnym<sup>52</sup>. Reasumując, w 1866 roku czynne prawo wyborcze przysługiwało ledwie 4 proc. mieszkańców miasta. Bierne prawo wyborcze posiadali natomiast wszyscy mężczyźni powyżej 30. roku życia. Rada wybierana była na okres 6 lat i zbierała się raz na miesiąc na posiedzenie zwyczajne i w razie potrzeby - na nadzwyczajne. Uchwaliała budżet miasta, wytyczała ogólne zasady zarządzania gminą, kontrolowała pracę magistratu. Kraków był jedynym miastem Galicji, gdzie na zebraniach Rady Miejskiej obowiązywało głosowanie tajne<sup>53</sup>.

W niecały miesiąc po ukonstytuowaniu Rada Miejska Krakowa przystąpiła do wyboru prezydenta miasta. Na 56 osób biorących udział w tajnym głosowaniu 51 opowiedziało się za Józefem Dietlem. Był on znanym lekarzem i uczonym, profesorem i byłym rektorem Uniwersytetu Jagiellońskiego, cieszył się uznaniem społeczeństwa także za swoją walkę o przywrócenie języka polskiego w szkolnictwie. W swym pierwszym przemówieniu programowym nakreślił ambitny plan rozwoju Krakowa, realizowany później przez jego następców.

**Tabela 2. Prezydenci Miasta Krakowa doby autonomii galicyjskiej**

| <b>Imię i nazwisko</b> | <b>Okres sprawowania funkcji</b> |
|------------------------|----------------------------------|
| Józef Dietl            | 13 IX 1866 - 18 VI 1874          |
| Mikołaj Zyblikiewicz   | 2 VII 1874 - 7 II 1881           |
| Ferdynand Weigel       | 17 II 1881 - 17 XI 1884          |
| Feliks Szlachtowski    | 17 XI 1884 - 10 V 1893           |
| Józef Friedlein        | 24 V 1893 - 7 VII 1904           |
| Juliusz Leo            | 11 VII 1904 - 21 II 1918         |

Zródło: *Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, Wydawnictwo Kronika, Warszawa 1996.

Pierwszym zadaniem nowo wybranych władz stało się uporządkowanie obszaru miasta, co stało się punktem wyjścia dla przyszłego rozwoju i unowocześniania. Do tego celu powołano specjalną komisję, która m.in. skontrolowała stan wszystkich domów w mieście. Na podstawie jej prac powstał „Projekt uporządkowania miasta Krakowa”, który przedstawiono radzie 5 stycznia 1871 roku.

Dynamiczny rozwój miasta doprowadził do wykorzystania pod zabudowę prawie wszystkich wolnych jeszcze terenów. Kraków zaczął się dusić w swoich ciasnych granicach zamkniętych pierścieniem fortyfikacji. Postęp techniczny w dziedzinie zbrojeń wymusił jednak

<sup>52</sup> F. Konieczny, *Dzieje administracji w Polsce*, Okręgowa Szkoła Policji Państwowej Ziemi Wileńskiej, Wilno 1924, s. 303.

<sup>53</sup> J. Goclon, *Statut Krajowy Galicji z 1861 roku*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1990, s. 411.

stopniową zmianę koncepcji krakowskiej twierdzy, umocnienia wojskowe wzdłuż obecnych Alei Trzech Wieszców uniemożliwiające poszerzenie terytorium miasta zostały zlikwidowane. Nowy prezydent Juliusz Leo z wielką energią zabrał się do tworzenia „Wielkiego Krakowa”. W latach 1910-1915 miasto rozrosło się z 6 km<sup>2</sup> do 47 km<sup>2</sup>, a jego ludność zbliżyła się do 200 tys. osób. Do ośmiu dotychczasowych dzielnic doszło kolejnych 14<sup>54</sup>.

Wraz z powiększeniem obszaru miasta wzrosła również liczba miejskich radnych. W latach 1910-1918 Rada Miasta Krakowa składała się ze 103 radnych, 72 z nich reprezentowało tzw. stary Kraków, czyli terytorium miasta sprzed 1910 roku a 31 - nowe dzielnice (16 radnych wybieranych było na terenie dawnego miasta Podgórze, a 15 na pozostałym obszarze). Radnych w tzw. starym Krakowie wybierano dalej w trzech kołach kurialnych. Przy czym postanowieniami nowego statutu miasta (uchwalonego w 1901 roku) nieznacznie poszerzono skład poszczególnych kół oraz zmieniono zasady przynależności do każdego z nich. Przedstawicielei nowo przyłączonych obszarów miasta wybierano na terenie dawnych gmin podkrakowskich. Demokratyzacja procedury wyborczej, poszerzenie grona wyborców spowodowało, że obok konserwatystów na politykę Krakowa coraz większy wpływ zaczęli posiadać demokraci i umiarkowani socjaliści<sup>55</sup>.

Rok 1914 i wybuch I wojny światowej rozpoczął okres upadku monarchii austro-węgierskiej, a nasilające się konflikty narodowościowe, widmo klęski militarnej, rosnące niezadowolenie społeczne z coraz bardziej nieudolnych rządów przesądziły o losie Cesarstwa, którego upadek na jesieni 1918 roku zamknął ostatecznie erę cesarsko-królewskiego Krakowa.

### **1.2.2. Rozwój terytorialny miasta, powstanie Wielkiego Krakowa**

Pierwsze poszerzenie granic miasta nastąpiło w ostatnim dziesięcioleciu XVIII wieku. Do Krakowa przyłączono wtedy najważniejsze miejscowości ukształtowanej jeszcze w średniowieczu aglomeracji osadniczej, dwa królewskie miasta Kazimierz i Kleparz oraz część niegdysiejszych jurydyk okalających miasto, takich jak Garbary, Stradom, Piasek czy Wesoła.

Zakończenie pierwszej fazy poszerzania granic miasta przypada na czas reformy administracyjnej przeprowadzonej przez Cesarstwo Habsburgów, czyli rok 1800. Od tego momentu, aż do powstania Wielkiego Krakowa w latach 1910-1915 granice samego miasta w zasadzie nie ulegały istotnym zmianom. Wyjątkiem było, krótkotrwałe zresztą, w latach 1811- 1815, przyłączenie Podgórze do Krakowa oraz odłączenie w roku 1858 obszaru Czarnej Wsi. Terytorium miasta obejmowało obszar około 6-7 km<sup>2</sup><sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> *Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, s. 212.

<sup>55</sup> A. Rak, *Samorząd miejski w Polsce w latach 1918-1933*, [w:] red. S. Wróbel, *Samorząd miejski, zadania, instytucje, formy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań-Chorzów 2008, s. 91.

Trwałość granic miasta nie szła jednak w parze ze zmiennym statusem terenów stanowiących jego przedmieścia. Utworzenie Rzeczypospolitej Krakowskiej sprawiło, że w bezpośredni sposób zostały one podporządkowane władzom miejskim z Senatem Wolnego Miasta Krakowa na czele. Wolne Miasto Kraków wraz z okręgiem liczyło 1164 km<sup>2</sup>. Oprócz Krakowa w jego skład wchodziły 3 małe miasta: Chrzanów, Trzebinia i Nowa Góra oraz kilkadziesiąt wsi. Istnienie Rzeczypospolitej Krakowskiej zacieśniło związki Krakowa z jego przedmieściami i ułatwiło rozwój terytorialny miasta w latach późniejszych.

Po upadku Rzeczypospolitej Krakowskiej i likwidacji Wolnego Miasta Krakowa tereny przyległe do Krakowa przydzielono do urzędów powiatowych, pozostawiając pod jurysdykcją nowo utworzonego krakowskiego magistratu jedynie kilka przyległych gmin<sup>56</sup> tworzących tzw. okręg miejski. Przetrwał on do 1867 roku, kiedy to nastąpiło definitywne oddzielenie miasta od terenów doń przyległych.

Brak rozwoju terytorialnego Krakowa w drugiej połowie XIX wieku spowodowany był wieloma czynnikami. Wśród nich jako najważniejszy należy wymienić wspomniane już przekształcenie miasta w przygraniczną twierdzę, związane z napięciami, jakie występowały w stosunkach dyplomatycznych między Rosją a Austrią. W 1859 roku władze wojskowe wyznaczyły dwie strefy na zewnątrz linii fortyfikacyjnych, w których zakazane lub utrudnione było stawianie nowych domów. Działania te w praktyce uniemożliwiły rozwój przestrzenny Krakowa i w sposób poważny ograniczyły budownictwo na jego przedmieściach<sup>57</sup>.

Taki stan rzeczy trwał do początku XX wieku, kiedy to władzom miasta udało się uzyskać zgodę na poszerzenie jego granic. W 1904 roku samorząd krakowski wystąpił do okolicznych gmin z propozycją przyłączenia ich do Krakowa. Kilka lat trwały negocjacje, z których większość zakończyła się pomyślnie. Po czym rozpoczęła się długa procedura ratyfikacyjna wynegocjowanych porozumień. Rada Miejska Krakowa podjęła 20 września 1907 roku stosowną uchwałę, którą prezydent Krakowa Juliusz Leo przesłał do Wydziału Krajowego (organu Autonomii Galicyjskiej) wraz z projektem ustawy o rozszerzeniu granic Krakowa. Sejm Krajowy dla Galicji uchwalił przedstawiony projekt ustawy na posiedzeniu 3 listopada 1908 roku. Uchwała sejmu uzyskała sankcję monarszą 13 listopada 1909 roku i została ogłoszona w Dzienniku ustaw krajowych nr 148. Namiestnictwo galicyjskie w porozumieniu z Wydziałem Krajowym wydało 18 grudnia 1909 roku rozporządzenie, w którym wyznaczono termin przejścia przyłączonych gmin i obszarów dworskich pod zarząd miasta Krakowa na dzień 1 kwietnia 1910 roku. Tego dnia obszary te zostały włączone do miasta Krakowa i poddane jurysdykcji sądów krakowskich<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> *Z dziejów Krowodrzy*, red. M. Niechaj, Księgarnia Akademicka, Kraków 2000, s. 25.

<sup>57</sup> *Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, s. 199.

<sup>58</sup> M. Niechaj, Podziały Administracyjne Krakowa, *Magiczny Kraków*



Nie wszystkie okoliczne gminy od razu i bez stawiania warunków wstępnych zgodziły się na przyłączenie do Krakowa. Najdłużej opierało się Podgórze. W 1913 roku Rada Miejska Podgórze (25 głosami za i 6 przeciw) zgodziła się jednak na połączenie miasta z Krakowem. Zatwierdzająca procedura administracyjna zakończyła się już w czasie trwania I wojny światowej. Podgórze z dniem 1 lipca 1915 roku stało się kolejną dzielnicą Krakowa<sup>59</sup>. Powiększenie terenu miasta wymagało opracowania planu rozwoju przestrzennego i otwierało nowe możliwości zagospodarowania włączonych obszarów. Ogłoszono konkurs na plan regulacyjny Wielkiego Krakowa. Początkiem jego realizacji stała się zabudowa nowej obwodnicy: Alei Trzech Wieszców. Na terenie miasta znalazły się ważne tereny rekreacyjne: oprócz Błoń, parki: Jordana, Krakowski, Bednarskiego w Podgórzu oraz wzgórze św. Bronisławy z kopcem Kościuszki.

Przyłączenie Podgórze zakończyło proces rozrastania się przestrzeni miejskiej Krakowa w ramach monarchii austriackiej. Stworzony przez Prezydenta Juliusza Leo Wielki Kraków liczył 47 km<sup>2</sup> (zob. rys. 2) i swą wielkością nie ustępował innym dużym polskim miastom -, dla przykładu Warszawa liczyła podówczas 33 km<sup>2</sup>.

Rozwój terytorialny miasta w początkach XX wieku stanowi ważny etap w jego historii. Niegdyśjsze podkrakowskie wsie, niektóre powstałe jeszcze w czasach średniowiecza, wraz z postępującym rozwojem cywilizacyjnym traciły swój wiejski charakter, przekształcając się w zwarte przedmieścia związane silnymi więzami gospodarczymi z miastem. Większa część zakładów przemysłowych ówczesnej aglomeracji krakowskiej zlokalizowana była na prawym brzegu Wisły, to jest na terenie Podgórze, niektóre instytucje miejskie, jak na przykład rzeźnia miejska, wodociągi, teatr letni czy nawet cmentarz miejski znajdowały się także poza granicami administracyjnymi Krakowa<sup>60</sup>.

W rozwoju aglomeracji krakowskiej da się wyraźnie wyróżnić pewne etapy. Jak wspomniałem już wcześniej, koniec XVIII wieku to włączenie w obszar miasta najbliższej położonej części wykształconego jeszcze w średniowieczu zespołu miejskiego. W pierwszej połowie XIX wieku teren ten stał się z wolna obszarem intensywnej zabudowy. Rozwój przestrzenny i demograficzny Krakowa spowodował, że kolejne podkrakowskie miejscowości nabyły charakter krakowskich przedmieść. Zniesienie granicy państwowej pomiędzy Krakowem a Podgórzem, sprawiło, że to ostatnie miasto, pomyślane, jako ośrodek konkurencyjny dla Krakowa, stało się *de facto* jego zapleczem przemysłowym. Rozwój aglomeracji krakowskiej wymusił na władzach Krakowa kolejne poszerzenie jego granic o nowe obszary, na których zresztą już rozpoczął się następny etap ekspansji urbanistycznej miasta.

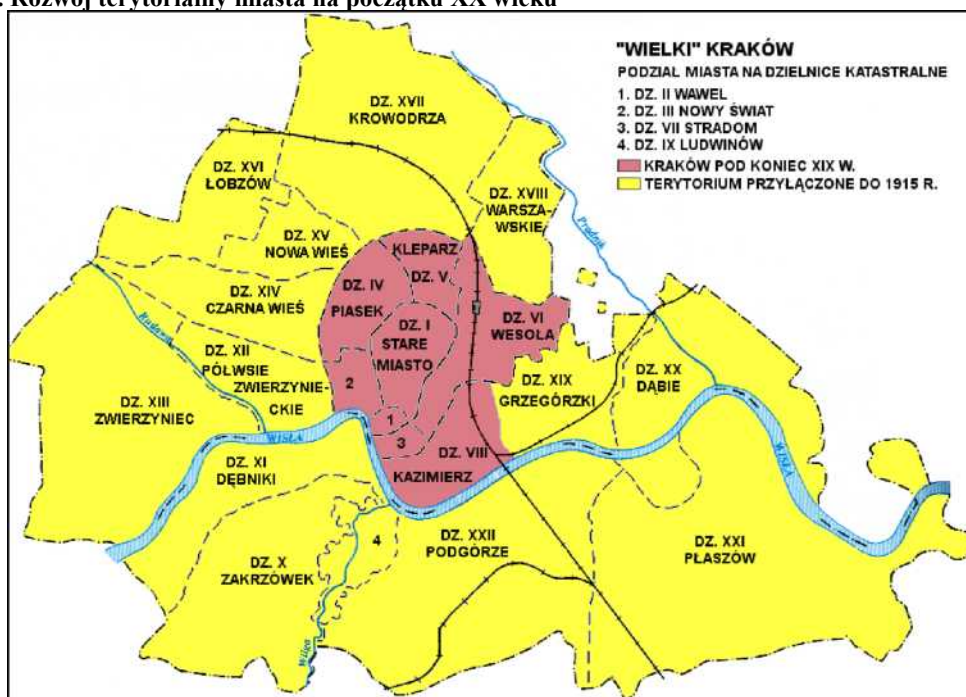
---

[[http://www.krakow.pl/gospodarka/html/jubie-e/podzial\\_0](http://www.krakow.pl/gospodarka/html/jubie-e/podzial_0); dostęp: 23 sierpnia 2010].

<sup>59</sup> Podgórze w *dziejach wielkiego Krakowa*, red. J.M. Małecki, Secesja, Kraków 2000, s. 63.

<sup>60</sup> J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, *Dzieje Krakowa t. 3...*, s. 357.

Rysunek 2. Rozwój terytorialny miasta na początku XX wieku



Źródło: J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, *Dzieje Krakowa t. 3 - Kraków w latach 1796-1918*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1979.

### 1.2.3. Podział administracyjny Krakowa, utworzenie dzielnic katastralnych

Analizując ustrój administracyjny i podział terytorialny Krakowa w latach 1791-1918 bez trudu zauważamy, że badany okres możemy podzielić na dwie części. Pierwsza obejmuje końcówkę XVIII i pierwszą połowę XIX wieku (do 1859 roku) i charakteryzuje się zmiennością rozwiązań administracyjnych i ustrojowych obowiązujących w mieście. W okresie tym w Krakowie funkcjonuje kilka podziałów terytorialnych jego obszaru. Druga przypada na lata 1859-1918 i cechuje ją stabilizacja podziału terytorialnego miasta, opartego na dzielnicach katastralnych.

Pierwszy z omawianych podziałów terytorialnych miasta został wprowadzony decyzją Sejmu Wielkiego w 1791 roku. Sejm podzielił miasto na cztery cyrkuły. Pierwszy cyrkuł obejmował Kraków właściwy i Wawel, drugi Kazimierz i Stradom, trzeci przedmieścia zachodnie: Zwierzyńiec, Łobzów, Garbary, a czwarty Kleparz z dawnymi jurydykami północnymi. Każdy z cyrkułów posiadał wójta, ławników, burmistrza, sędziów cyrkularnych, ich zastępców, gminnych, tj. przedstawicieli cyrkułów na zgromadzenie ogólne, oraz deputatów czyli przedstawicieli na zgromadzenia wydziałowe magistratu. Władze cyrkularne wybierane były w swoich cyrkułach na zebraniach posesjonatów (właścicieli miejskich nieruchomości). Wybory cyrkularne odbyły się 7 kwietnia 1792 roku, rychły upadek Konstytucji 3 Maja oraz zwycięstwo konfederacji targowickiej unieważniły jednak większość postanowień Sejmu Czteroletniego<sup>61</sup>. Od Krakowa odłączono

<sup>61</sup> *Z dziejów Krowodrzy*, red. M. Niechaj, s. 25.

cyrkuł kazimierski, a pozostałe trzy przekształcono w magistrackie wydziały.

Po zajęciu Krakowa przez wojska Habsburgów zaborcy dokonali kolejnej reformy administracyjnej, wprowadzając w 1800 roku nowy podział administracyjny dzielący Kraków na cztery obwody, pierwszy z nich obejmował Śródmieście z Wawelem, drugi Kleparz i Wesołą, trzeci Nowy Świat, Piasek, Czarną Wieś, czwarty Kazimierz i Stradom<sup>62</sup>. W 1809 roku Kraków znalazł się w granicach Księstwa Warszawskiego. Na przyłączone do Księstwa ziemie rozciągnięto jednolity podział administracyjny wzorowany na francuskim (departamenty, powiaty, gminy wiejskie i miejskie). Po włączeniu do Krakowa Podgórze całe miasto podzielono na cztery miejskie gminy: I Śródmieście, II Kazimierz wraz ze Stradomem, III Kleparz z Piaskiem i Czarną Wsią oraz IV Podgórze. Każda gmina posiadała swojego wójta, który w myśl postanowień Konstytucji był zobligowany do wykonywania decyzji rządu Księstwa<sup>63</sup>.

Wybory władz miasta, jak też posłów na sejm, odbywały się w zgromadzeniach gminnych. Cztery zgromadzenia gminne wysuwały łącznie 58 kandydatów do Rady Muncypalnej, z których mianowanie królewskie uzyskiwała połowa (w skład rady wchodziło ośmiu rajców z I i II gminy, siedmiu z III i sześciu z IV). Ponadto każda gmina miała prawo wyboru jednego posła na sejm. Posiedzenia zgromadzeń odbywały się w kościołach (gmina druga), sali uniwersyteckiej (gmina pierwsza), jak też w domach prywatnych (gmina trzecia)<sup>64</sup>.

Po upadku Napoleona postanowieniami kongresu wiedeńskiego w 1815 roku utworzono Rzeczpospolitą Krakowską. Wraz z powstaniem nowego państwa na jego terytorium zaczął obowiązywać kolejny podział administracyjny (9 grudnia 1815 r.). Wolne Miasto Kraków wraz z okręgiem zostało podzielone na dwadzieścia sześć gmin, dziewięć miejskich i siedemnaście wiejskich. Sam obszar miasta podzielono na jedenaście gmin (pomyślanych, jako obwody wyborcze), z których pierwszych pięć znajdowało się w obrębie dawnych murów miejskich. Gminy VI-XI obejmowały dawne krakowskie przedmieścia wraz z chrześcijańskim Kazimierzem i Kleparzem, gminy X i XI stanowiły tzw. miasto żydowskie, położone w zakolu Starej Wisły<sup>65</sup>.

Czwarty już z kolei podział administracyjny Krakowa obowiązywał około dwudziestu lat. Już w 1837 roku senat zniósł instytucję wójtów. 1 grudnia 1838 roku ich kompetencje w mieście przejęła podlegająca bezpośrednio senatowi Dyrekcja Policji, a w okręgu podlegli Dyrekcji Policji - Komisarze Dystryktowi. Rozporządzeniem z 7 grudnia 1838 roku senat dokonał nowego podziału administracyjnego. Miasto Kraków podzielono na pięć cyrkułów, a okręg Wolnego Miasta na dziesięć dystryktów<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, *Dzieje Krakowa t. 3...*, s. 8.

<sup>63</sup> *Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, s. 148.

<sup>64</sup> J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, *Dzieje Krakowa t. 3...*, s. 27.

<sup>65</sup> *Ibidem*, s. 46.

<sup>66</sup> *Z dziejów Krowodrzy*, red. M. Niechaj, s. 25.

Po upadku Rzeczypospolitej Krakowskiej i wcieleniu Krakowa na powrót do monarchii austriackiej nastąpiło uregulowanie kwestii podziału administracyjnego miasta w oparciu o 0 dzielnice katastralne. Nowy podział oparto na wprowadzonym podatku od nieruchomości, tzw. podatku katastralnym. W 1857 roku przeprowadzono spis ludności, na podstawie którego powstał rejestr danych o gruntach i budynkach (przedmioty katastru) oraz o ich właścicielach 1 władających (podmioty katastru). W związku ze stosunkowo dużym obszarem miasta oraz dużą liczbą ludnością całe miasto podzielone zostało na osiem dzielnic katastralnych (1 stycznia 1859 r.), przy czym dla każdej z nich funkcjonował oddzielny rejestr - kataster. Obok nazw nowe dzielnice otrzymały numerację (rzymską) oraz różnokolorowe tabliczki z numerami domów (każda dzielnica miała swój odrębny kolor). Dzielnicami katastralnymi były: I. Stare Miasto (Kraków lokacyjny), II. Zamek (Wawel), III. Nowy Świat, IV. Piasek, V. Kleparz, VI. Wesoła, VII. Stradom, VIII. Kazimierz.

Po powiększeniu terytorium Krakowa w latach 1910-1915 nowo przyłączane miejscowości stały się automatycznie kolejnymi dzielnicami katastralnymi, otrzymując kolejne numery, ale często zachowując swoje stare nazwy. W 1910 roku do Krakowa przyłączono 9 dzielnic katastralnych, były to: X - Zakrzówek; XI - Dębniki; XII - Półwsie; XIII - Zwierzyniec; XIV - Czarna Wieś; XV - Nowa Wieś; XVI - Łobzów; XVII - Krowodrza; XVIII - Grzegórzki; XIX - Warszawskie<sup>67</sup>. W 1911 roku kolejne dwie: Ludwinów i Dąbie. Przy czym dla Ludwinowa już wcześniej zarezerwowano numer IX ze względu na bliskość z Dzielnicą VIII Kazimierz, natomiast Dąbie otrzymało nr XX. W 1913 roku Płaszów stał się XXI dzielnicą katastralną Krakowa, a w 1915 roku Podgórze otrzymało status dzielnicy nr XXII<sup>68</sup>.

W 1915 roku Wielki Kraków (zob. rys. 2) podzielony był na 22 dzielnice katastralne. Kolejne lata - aż do roku 1954, kiedy to ostatecznie zlikwidowano podziały katastralne, przyniosły nowe zmiany granic miasta, a co za tym idzie wzrost liczby dzielnic katastralnych do 64 w roku 1951.

#### **1.2.4. Ludność miasta w latach 1792-1918**

Lata 1792-1815 to trudny okres w dziejach Krakowa. Ciągłe wojny, przemarsze obcych wojsk, częste zmiany przynależności państwowej, pożary i epidemie nie oszczędziły miasta, doprowadzając do jego upadku. Fatalna sytuacja społeczno-polityczna, stagnacja gospodarcza oraz brak możliwości rozwoju miały bezpośrednie przełożenie na liczbę mieszkańców Krakowa. Pod koniec istnienia I Rzeczypospolitej (1791) miasto zamieszkiwało 23.591 osób, po blisko 25

---

<sup>67</sup> *Kraków - studia nad rozwojem miasta*, red. J. Dąbrowski, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1957, s. 324.

<sup>68</sup> Połączenie Podgórze i Krakowa - prasówka, *Podgorze.pl* [<http://www.podgorze.pl/> 1915-polaczenie-podgorza-i-krakowa-prasowka/; dostęp: 28 czerwca 2013].

latach liczba ta spadła do 23.389 osób<sup>69</sup>.

Pewne pozytywne zmiany przyniosło ze sobą powstanie Rzeczypospolitej Krakowskiej. Ożywienie gospodarcze związane z korzystną polityką celną, wolności gwarantowane na wespół niepodległym bytem państwowym, sprzyjały rozwojowi Krakowa, którego ludność na koniec 1847 roku wynosiła już ponad 40 tys. mieszkańców.

Upadek Rzeczypospolitej Krakowskiej spowodował poważne konsekwencje, w tym pogorszenie sytuacji społeczno-gospodarczej, czego skutkiem było również zahamowanie wzrostu ludności Krakowa (w latach 1847-1857 zwiększyła się ona jedynie o tysiąc osób). Na początku lat sześćdziesiątych XIX wieku, a więc tuż przed dobą autonomii, Kraków pod względem ludności ustępował nie tylko Warszawie, która była od niego 6 razy większa, ale Gdańskowi i Poznaniowi, w monarchii austriackiej przewyższały go nie tylko Wiedeń, Praga czy Lwów, ale także Graz, Triest, czy morawskie Brno. Sytuacja ta uległa diametralnej zmianie dopiero w drugiej połowie XIX wieku. Wprowadzenie przez samorząd miejski wielu ważnych reform modernizujących miasto dało impuls do jego rozwoju. Zmiany ludnościowe w Krakowie ukazuje tabela 3.

**Tabela 3. Ludność Krakowa w latach 1791-1915**

| Rok  | Liczba ludności |
|------|-----------------|
| 1791 | 23.591          |
| 1815 | 23.389          |
| 1847 | 40.000          |
| 1857 | 41.000          |
| 1870 | 49.800          |
| 1880 | 59.800          |
| 1900 | 85.300          |
| 1910 | 137.600         |
| 1915 | 183.000         |

Zródło: *Ludność Krakowa na przestrzeni wieków* [[http://www.wawel.net/liczby\\_ludnosc.htm](http://www.wawel.net/liczby_ludnosc.htm); dostęp: 28 czerwca 2013].

Przed wybuchem I wojny światowej Kraków należał już do grona największych miast monarchii austro-węgierskiej. W pół wieku jego ludność zwiększyła się czterokrotnie. Pod względem narodowościowym Kraków składał się z dwóch dużych społeczności: polskiej, która stanowiła około 75 proc. mieszkańców, oraz żydowskiej - około 20 proc. mieszkańców miasta. Oprócz Polaków i Żydów w Krakowie mieszkali austriacy i czescy Niemcy oraz relatywnie nieliczna grupa Rusinów (Ukraińców) i Cyganów. Co znamienne, po zrównaniu w prawach wszystkich narodowości monarchii habsburskiej w 1867 roku nastąpił wzrost liczebności i znaczenia w Krakowie społeczności żydowskiej. O ile w 1850 roku liczba krakowskich Żydów

<sup>69</sup> *Ludność Krakowa na przestrzeni wieków* [[http://www.wawel.net/liczby\\_ludnosc.htm](http://www.wawel.net/liczby_ludnosc.htm); dostęp: 28 czerwca 2013].

wynosiła 13,5 tys., to w 1910 roku wzrosła do 32 tys.<sup>70</sup>.

### 1.3. KRAKÓW W CZASACH II RZECZYPOSPOLITEJ

Jednym z najważniejszych problemów odrodzonego w 1918 roku państwa polskiego było zorganizowanie samorządu terytorialnego, odpowiadającego potrzebom społeczeństwa. W zaraniu odrodzonej państwowości, po I wojnie światowej samorząd terytorialny działał odmiennie na terenie każdego z trzech byłych zaborów. Rozwinięte trzyszczeblowe systemy samorządowe funkcjonowały w byłych zaborach pruskim i austriackim, natomiast samorząd terytorialny na terenach byłego zaboru rosyjskiego funkcjonował jedynie w gminach wiejskich i małych miasteczkach<sup>71</sup>.

Pierwszym krokiem w kierunku ujednoczenia struktury samorządu terytorialnego w niepodległej Rzeczypospolitej było powołanie w 1918 roku<sup>72</sup> rad gminnych na obszarze byłego Królestwa Kongresowego oraz w 1919 roku<sup>73</sup> samorządu miejskiego. Jednak to dopiero na poziomie przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku określone zostały ogólne zasady działania samorządu terytorialnego w Polsce. Postanowienia konstytucji dzieliły jednostki samorządu terytorialnego na województwa, powiaty, gminy wiejskie i miejskie<sup>74</sup>. Szczegółowo ustrój samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej został określony w 1933 roku, na mocy Ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego<sup>75</sup>. Przepisy ustawy ujednoczyły strukturę samorządu terytorialnego. Powołano gminy wiejskie zbiorowe, składające się z gromad i osad. Organem uchwałodawczym samorządu była rada lub zebranie gromadzkie, a organem wykonawczym - sołtys. W gminach miejskich samorząd opierał się na radach miejskich - organach stanowiących, wyłanianych w powszechnych

---

<sup>70</sup> Żydzi w Krakowie, *Kazimierz.zaprasza.eu* [<http://www.kazimierz.zaprasza.net/history/historia.htm>]; dostęp: 19 listopada 2013].

<sup>71</sup> A. W. Zawadzki, *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918-1939*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1971, s. 12.

<sup>72</sup> Dekret Naczelnika Państwa Polskiego z dnia 27 listopada 1918 r. o utworzeniu rad gminnych na obszarze byłego Królestwa Kongresowego (Dz.U. nr 18, poz. 48).

<sup>73</sup> Dekret Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r. o utworzeniu samorządu miejskiego (Dz.U. nr 13, poz. 140).

<sup>74</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. nr 44, poz. 267).

<sup>75</sup> Dz.U. nr 35, poz. 294.

wyborach. Decyzje rady realizował zarząd miejski, wybierany przez radę, składający się z prezydenta i ławników w miastach wydzielonych lub burmistrza i ławników w pozostałych miastach.

Ustawa z 1933 roku zwana ustawą scaleniową deklarowała jedność administracji, jednak obniżała rangę samorządu terytorialnego. Dalsze ograniczenie jego pozycji i znaczenia nastąpiło wraz z uchwaleniem konstytucji kwietniowej. Na mocy postanowień tego aktu prawnego samorząd został częścią składową administracji państwowej, a gminy, powiaty i województwa miały urzeczywistniać zadania administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych<sup>76</sup>.

Pomimo uwarunkowań ogólnokrajowych, działalność władz samorządowych w Krakowie do 1933 roku, a więc do czasu uchwalenia ustawy scalającej i porządkującej ustrój samorządowy Polski, odbywała się według przepisów uchwalonych jeszcze za czasów austriackiego zaborcy. Władzę (do marca 1919 roku) na obszarze dawnej Galicji sprawowała utworzona 28 października 1918 roku Polska Komisja Likwidacyjna, składająca się z dwudziestu trzech polskich posłów do parlamentu austriackiego i Sejmu Krajowego Galicji<sup>77</sup>. W samym mieście działały organy samorządu: Rada Miasta Krakowa i Prezydent Miasta Krakowa. Urząd prezydenta od marca 1918 roku sprawował Jan Kanty Federowicz<sup>78</sup>.

**Wykres 1. Struktura Rady Miejskiej Krakowa, rok 1919**



Źródło: *Dzieje Krakowa t. 4, Kraków w latach 1918-1939*, red. J.M. Małecki, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1997.

Odbudowywanie niepodległego państwa polskiego ożywiło dążenie do ukształtowania bardziej sprawiedliwego ustroju społecznego. Już 3 listopada socjaliści krakowscy urządzili demonstrację, domagając się poszerzenia Rady Miejskiej o przedstawicieli środowisk robotniczych. W cztery dni później na posiedzeniu Rady Miejskiej Krakowa wniesiono projekt ustawy o rozszerzeniu prawa wyborczego. Ustawa została zatwierdzona przez Polską Komisję Likwidacyjną 19 listopada. Nowe prawo wyborcze zakładało stworzenie, obok trzech istnie

<sup>76</sup> R. Grynis, Przedwojenny samorząd terytorialny podstawą odbudowy samorządu lokalnego w III Rzeczypospolitej, *Samorząd Terytorialny* 2003, nr 1/2, s. 47.

<sup>77</sup> Z. Fras, *A to Polska właśnie - Galicja*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 1999, s. 276.

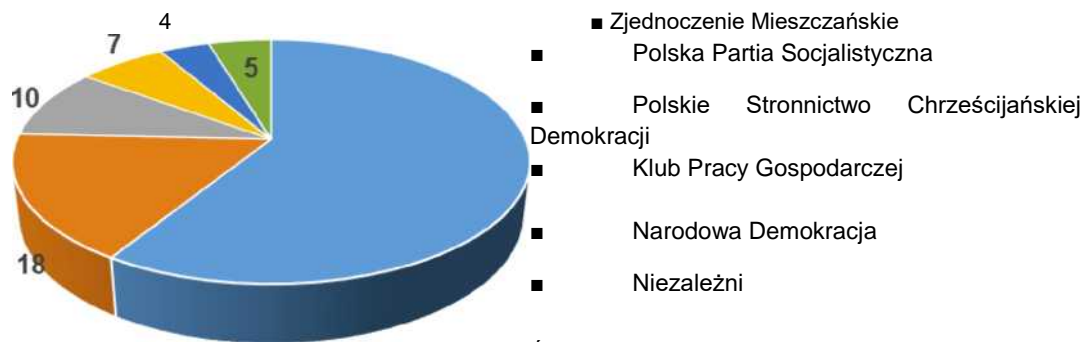
<sup>78</sup> *Dzieje Krakowa t. 4, Kraków w latach 1918-1939*, red. J.M. Małecki, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1997, s. 7.

jących kół kurialnych, czwartego koła dla obywateli, którzy pozbawieni byli do tej pory biernego prawa wyborczego.

Po negocjacjach pomiędzy stronnictwami politycznymi Polska Komisja Likwidacyjna zaakceptowała listę kandydatów na radnych, zaproponowaną według ustalonego klucza: 17 socjalistów, 5 przedstawicieli robotników o orientacji chrześcijańsko-społecznej, 2 o orientacji narodowodemokratycznej<sup>79</sup>. Pierwsze posiedzenie rady w rozszerzonym składzie odbyło się 28 listopada, poszerzona Rada Miejska liczyła łącznie 127 radnych.

W 1924 roku zmarł ówczesny Prezydent Miasta Krakowa J. K. Federowicz. Po jego śmierci część opinii publicznej zakwestionowała uprawnienia radnych w zakresie wyboru nowego prezydenta. Sytuacja prawna władz samorządowych była bardzo skomplikowana z uwagi na odstąpienie sejmu od uchwalenia nowego statutu miasta. Organy miejskie działały na podstawie niedemokratycznego statutu nadanego jeszcze przez cesarza Franciszka Józefa I w 1901 roku, który na dodatek był sprzeczny z duchem prawa obowiązującego w ówczesnej Rzeczypospolitej. Wkrótce po śmierci prezydenta poseł Marian Dąbrowski złożył na posiedzeniu sejmu interpelację, w której domagał się rozwiązania rady i zarządzenia wyborów komisarycznych. 19 lipca wojewoda krakowski wydał rozporządzenie rozwiązujące Radę Miejską Krakowa i wyznaczające wicewojewodę Zdzisława Wawraucha na komisarza rządu<sup>80</sup>.

Wykres 2. Skład Rady Miejskiej Krakowa po reaktywacji, rok 1926



Źródło: *Dzieje Krakowa t. 4, Kraków w latach 1918-1939*, red. J.M. Małecki, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1997.

Rozwiązanie Rady wywołało ogromne poruszenie w samorządzie miasta. Od sierpnia 1866 roku, czyli od czasów wyboru autonomicznej Rady Miejskiej, Kraków nie doświadczył jej rozwiązania. Poza tym wciąż obowiązujący statut nie przewidywał instytucji komisarza rządowego i jego ustanowienie nie miało prawnego uzasadnienia, zwłaszcza że nadal swoje funkcje pełnili trzej wiceprezydenci<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>80</sup> Ibidem, s. 308.

<sup>81</sup> Ibidem, s. 56.



Rozwiązana Rada Miejska wniosła o rekurs od Ministerstwa Spraw Wewnętrznych przeciw zarządzeniu wojewody, jednak ministerstwo nie uwzględniło wniosku. Na decyzję ministerstwa wniesiono jednak skargę do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który uznał w całości zażalenie i podjął 27 kwietnia 1926 roku decyzję o reaktywowaniu Rady w jej poprzednim składzie. Po uprawomocnieniu się wyroku wojewoda odwołał komisarza rządu. Reaktywowana rada już we wrześniu 1926 roku wybrała nowego prezydenta, którym został Karol Rolle<sup>82</sup>, stabilizując tym samym sytuację w krakowskich władzach samorządowych na kolejne 4 lata.

W celu stworzenia szerszych podstaw dla rozwoju Krakowa nowy prezydent podjął na szczeblu rządowym starania o rozszerzenie granic województwa krakowskiego, o rozbudowę krakowskiego węzła komunikacyjnego, a w szczególności o budowę magistrali kolejowej łączącej bezpośrednio Kraków z Warszawą i Zakopanem, jak też o budowę drugiego połączenia kolejowego z Górnym Śląskiem, następnie o dokończenie wznoszenia gmachu Akademii Górniczej, kliniki położniczej oraz budowę pałacu sprawiedliwości<sup>83</sup>.

Reaktywowanie Rady Miejskiej i wybór nowego prezydenta nie rozwiązały problemów związanych z funkcjonowaniem krakowskiego samorządu. W 1931 roku na 127 mandatów w Radzie obsadzone były jedynie 83, a część radnych systematycznie nie uczestniczyła w posiedzeniach. Dekomplementacja rady stała się formalną podstawą dla decyzji wojewody, który 18 lutego 1931 roku ponownie ją rozwiązał, a do czasu powołania nowej rady powierzył bieżące sprawy gminne prezydentowi i wiceprezydentom miasta, dodając im jako organ doradczy siedemdziesięciosobową Radę Przyboczną. Tym razem Rada Miejska nie zdołała zaskarżyć decyzji wojewody, ponieważ podczas obrad zabrakło *quorum*.

Wkrótce obóz rządzącej polską sanacji, posunął się jeszcze dalej i 27 czerwca 1931 roku rozwiązał także Radę Przyboczną, powołując w jej miejsce Tymczasową Radę Miejską złożoną prawie wyłącznie ze swoich zwolenników. Nowa rada, mimo że pochodziła z nominacji kręgów rządowych, uzyskała pełne kompetencje, jakie przewidywał statut miasta dla Rady Miejskiej pochodzącej z wyborów<sup>84</sup>. Protestując przeciwko takiej sytuacji, swój urząd złożył Prezydent Miasta Krakowa Karol Rolle. 16 lipca 1931 roku Tymczasowa Rada wybrała nowego prezydenta, którym został pułkownik Wojska Polskiego, były legionista, Władysław Belina-Prażmowski. Sprawował on urząd przez półtora roku. Władysław Belina-Prażmowski objął rządy w dobie wielkiego kryzysu gospodarczego. Jego działania skupiły się na programie oszczędności, głównie w administracji, oraz rozpoczęciu nowych inwestycji, które w zamyśle mia

---

<sup>82</sup> M. Niechaj, *Od Rajców do Radnych: w stulecie Statutu Gminy Miasta Krakowa*, Muzeum Historyczne Miasta Krakowa, Kraków 2001, s. 24.

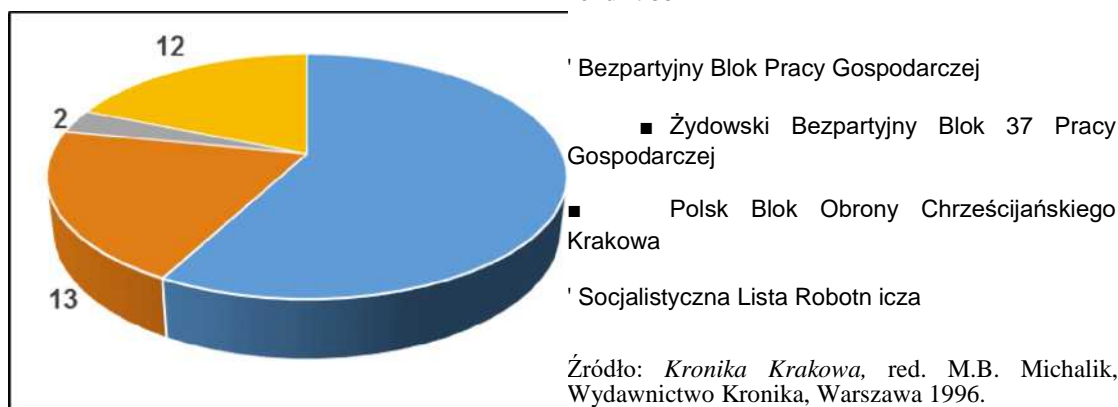
<sup>83</sup> *Dzieje Krakowa t. 4...*, red. J.M. Małecki, s. 62.

<sup>84</sup> *Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, s. 322.

ły dać miejsca pracy bezrobotnym. Podobną politykę kontynuował jego następca Kazimierz Władysław Klimecki, który za sprawę najważniejszą postawił sobie budowę długo oczekiwanego nowego gmachu Muzeum Narodowego.

W 1933 roku sejm uchwalił ustawę samorządową, która ostatecznie zamknęła 67-letni okres działania samorządu krakowskiego na podstawie własnego statutu. Wprowadzono m.in. zasadę domniemania kompetencji na rzecz organów wykonawczych gminy, dwukrotnie wydłużono czas trwania kadencji dla prezydenta i wiceprezydentów w stosunku do rady miejskiej oraz wzmocniono nadzór państwa nad samorządem<sup>85</sup>. W skład rady miejskiej wchodzić odtąd miało 64 radnych. Nowa ustawa dzieliła zadania samorządu na własne i poruczone, co wynikało z istoty gminy, jako związku aktywno-pasywnego<sup>86</sup>.

Wykres 3. Wynik wyborów samorządowych z roku 1933



Własny zakres działania samorządu dotyczył spraw gospodarczych, kulturalnych, oświatowych, zdrowia psychicznego, opieki społecznej, jeżeli zadania te nie zostały przekazane administracji rządowej lub samorządowi gospodarczemu. Ponadto po 1933 roku zadaniami własnymi samorządu stały się także: zarząd własnego majątku, budowa i utrzymanie dróg, ochrona i rozwój rolnictwa. Zarząd własnego majątku był konsekwencją wyodrębnienia majątku komunalnego - przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Poruczony zakres działania samorządu terytorialnego obejmował sprawy przekazane mu w drodze ustawy lub rozporządzeń Rady Ministrów, należących do kompetencji administracji rządowej. Najszerszy zakres zadań wydzielonych zlecano zarządom miejskim miast wydzielonych (w tym i Krakowa). Należała do nich m.in.: administracja drogową, budowlaną, pośrednictwo pracy, administracja przemysłowa<sup>87</sup>. Rozpisane na podstawie nowego prawa wy

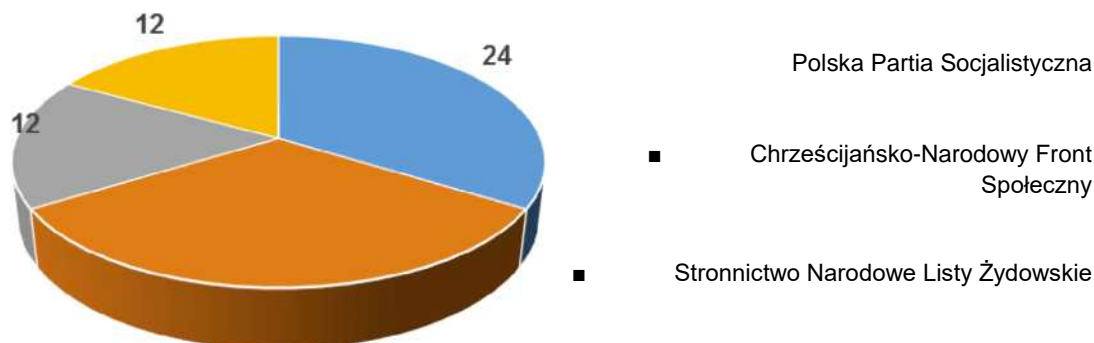
<sup>85</sup> *Dzieje Krakowa t. 4...*, red. J.M. Małecki, s. 70.

<sup>86</sup> A Kreoński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Przemiany, Warszawa 1990, s. 136.

<sup>87</sup> K. Krasowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielowska, J. Walachowicz, *Historia ustroju państwa*, Ars boni et ae qui, Poznań 1994, s. 136.

bory (10 grudnia 1933 r.) przyniosły zdecydowane zwycięstwo Bezpartyjnemu Blokowi Współpracy Gospodarczej, skupiającemu grupy popierające obóz sanacyjny. 22 stycznia 1934 roku nowa Rada Miejska wybrała prezydenta, którym został Mieczysław Kaplicki.

Wykres 4. Wynik wyborów samorządowych z roku 1938



Źródło: *Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, Wydawnictwo Kronika, Warszawa 1996. **Tabela 4. Prezydenci**

#### Miasta Krakowa w czasach II Rzeczypospolitej

|                             |                           |                             |
|-----------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| Jan Kanty Federowicz        | 6 III 1918 - 13 VII 1924  | prezydent miasta            |
| Zdzisław Wawrausch          | 21 VII 1924 - 18 VII 1925 | komisarz                    |
| Witold Ostrowski            | 21 VII 1925 - 4 VI 1926   | komisarz                    |
| Karol Rolle                 | 19 VI 1926 - 13 VII 1931  | prezydent miasta            |
| Władysław Belina-Prażmowski | 16 VII 1931 - 11 II 1933  | prezydent miasta            |
| Mieczysław Kaplicki         | 16 II 1933 - 1 II 1939    | prezydent miasta            |
| Bolesław Czuchajowski       | 1V 1939 - 3 IX 1939       | tymczasowy prezydent miasta |
| Stanisław Klimecki          | 5 IX 1939 - 20 IX 1939    | prezydent miasta            |

Źródło: *Dzieje Krakowa t. 4, Kraków w latach 1918-1939*, red. J.M. Małecki, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1997.

Kolejne wybory do Rady Miejskiej zostały rozpisane na 18 grudnia 1938 roku. Zgodnie z nową ustawą o wyborze radnych miejskich, wybierano w Krakowie 72 radnych. W wyborach wzięło udział około 60 proc. uprawnionych do głosowania. Dotychczas rządzący Krakowem obóz sanacji poniósł wyborczą klęskę, która była przyczynkiem do rezygnacji przez Mieczysława Kaplickiego z urzędu prezydenta miasta<sup>88</sup>. Konsekwencją powstałego układu politycznego był impas przy wyborze nowego włodarza miasta. W tej sytuacji minister spraw wewnętrznych ustanowił dla miasta tymczasowego prezydenta, którym został przewodniczący koła radnych sanacyjnego Obozu Zjednoczenia Narodowego Bolesław Czuchajowski. Zarząd komisaryczny w Krakowie utrzymał się do wybuchu wojny. 6 września 1939 roku miasto zostało zajęte przez hitlerowców, dzień wcześniej zdekompletowana Rada Miejska wybrała na prezydenta Stanisława Klimeckiego.

<sup>88</sup> *Dzieje Krakowa t. 4.*, red. J.M. Małecki, s. 74.

### **1.3.1. Korekty granic miasta, przyłączenie do Krakowa Lasu Wolskiego**

Przez całe dwudziestolecie międzywojenne Kraków funkcjonował w granicach nakreślonych jeszcze w czasach monarchii habsburskiej. W latach dwudziestych ubiegłego wieku przeprowadzono jedynie drobne korekty granic miasta. Jeszcze podczas trwania I wojny światowej, w 1917 roku dokonano zakupu Lasu Wolskiego, który był własnością księcia Marcelego Czartoryskiego. Spadkobiercy i następcy właściciele Lasu Wolskiego odsprzedali go w 1917 roku Kasie Oszczędności Miasta Krakowa, a ta ofiarowała go miastu. Uchwałą Rady Miejskiej przeznaczono leśną darowiznę o pow. 335,13 ha na tzw. Park Ludowy, gdzie w 1927 roku założono miejski ogród zoologiczny. W roku 1925 włączono do Krakowa niewielkie obszary dworskie Piaski i Łobzów, a w 1926 roku część gruntów gminy Wola Duchacka, stanowiących teren nowego cmentarza żydowskiego. Obszar przedwojennego miasta Krakowa powiększył się tym samym do 49,5 km<sup>2</sup><sup>91</sup>.

### **1.3.2. Podział terytorialny miasta, utworzenie obwodów administracyjnych**

W okresie dwudziestolecia międzywojennego pod względem administracyjnym miasto było podzielone na dwadzieścia dwie dzielnice katastralne. Historyczne centrum obejmowało dzielnice od I do VIII: I - Śródmieście, II - Wawel, III - Nowy Świat, IV - Piasek, V - Kleparz, VI - Wesola, VII - Stradom, VIII - Kazimierz, natomiast tereny przyłączone na początku XX wieku stanowiły dzielnice od numeru IX do XXII: IX - Ludwinów, X - Zakrzówek, XI - Dębniki, XII - Półwieś, XIII - Zwierzyniec, XIV - Czarna Wieś, XV - Nowa Wieś Narodowa, XVI - Łobzów, XVII - Krowdrza, XVIII - Grzegórzki, XIX - Warszawskie, XX - Dąbie, XXI - Płaszów, XXII - Podgórze.

W połowie lat trzydziestych został opracowany perspektywiczny plan inwestycyjny. Przewidziano w nim ważną rolę dla przedmieść leżących poza granicami miasta, szczególnie w aspekcie rozwoju terenów zielonych. Miały się one rozpościerać od peryferii aż do centrum<sup>89</sup>. Porządkowanie obszaru miejskiego przerwał jednak wybuch wojny.

Reformy administracji miejskiej z lat trzydziestych XX wieku koncentrowały się głównie na ograniczeniu kosztów funkcjonowania urzędów miejskich, przy zachowaniu, a nawet poprawie świadczenia usług względem mieszkańców Krakowa. Taka idea przyświecała prezydentowi Mieczysławowi Kaplickiemu, pod którego rządami dokonano reorganizacji wydziałów miejskich. Podstawowym założeniem zmian było przekazanie wydziałom miejskim wszystkich spraw pokrewnych, tak aby decyzje urzędnicze zapadały w obrębie jednego wydziału, co w założeniu miało zmniejszyć koszty postępowania administracyjnego oraz skrócić czas jego trwania.

---

<sup>89</sup> M. Niechaj, *Podziały...*

Prezydent Kaplicki był także gorącym zwolennikiem decentralizacji terenowej administracji i uważał, że powinna ona być skonstruowana w taki sposób, aby każdy obywatel mógł w pobliżu swego miejsca zamieszkania załatwiać szereg spraw drobniejszych. W tym celu po długich uzgodnieniach z władzami państwowymi, policją i wojskiem, obszar miasta został podzielony na 6 obwodów administracyjnych, w których zorganizowano dla objętych nimi dzielnic katastralnych odpowiednie urzędy, tzw. małe magistraty<sup>90</sup>. Stworzono więc swoisty dwustopniowy podział terytorialny Krakowa, nakładając na obszar dzielnic katastralnych obwody administracyjne.

### 1.3.3. Ludność miasta w latach 1919-1939

W chwili odzyskania przez Polskę niepodległości Kraków liczył 178 588 mieszkańców. Straty w ludności spowodowane wojną były względnie nieduże. W odradzającej się Rzeczypospolitej miasto sytuowało się na czwartym miejscu pod względem liczby mieszkańców, ustępując jedynie Warszawie, Łodzi i Lwowowi. W okresie dwudziestolecia międzywojennego, a dokładnie pod koniec lat dwudziestych, jeszcze Poznaniowi było dane prześcignąć Kraków w liczbie mieszkańców.

**Tabela 5. Przyrost ludności w Krakowie w latach 1918-1939**

| Lata        | Ludność<br>Ogółem | Przyrost      |               |               |
|-------------|-------------------|---------------|---------------|---------------|
|             |                   | ogółem        | naturalny     | migracyjny    |
| 1918        | 178 588           | -             | -             | -             |
| <b>1919</b> | <b>179 020</b>    | <b>432</b>    | <b>71</b>     | <b>361</b>    |
| <b>1920</b> | <b>179 863</b>    | <b>843</b>    | <b>379</b>    | <b>464</b>    |
| <b>1921</b> | <b>183 706</b>    | <b>3 843</b>  | <b>1 161</b>  | <b>2 682</b>  |
| <b>1931</b> | <b>219 286</b>    | <b>35 580</b> | <b>10 868</b> | <b>24 712</b> |
| <b>1939</b> | <b>259 000</b>    | <b>39 714</b> | <b>2 632</b>  | <b>37 082</b> |

Zródło: *Dzieje Krakowa t. 4, Kraków w latach 1918-1939*, red. J.M. Małecki, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1997.

Powolny wzrost ludności miasta w latach 1921-1931 (w tym to okresie ludność Krakowa wzrosła o 19 proc., podczas gdy w Poznaniu o 45 proc., we Lwowie o 42 proc., w Łodzi o 34 proc., a w Warszawie o 25 proc.)<sup>91</sup> spowodowany był mniejszą niż w innych miejscowościach skalą migracji. Miasto, mimo że było stolicą województwa, ważnym ośrodkiem kulturalnym, naukowym i administracyjnym, utraciło część znaczenia na rzecz stolicy kraju - Warszawy. Zdecydowany wzrost mieszkańców odczuł Kraków dopiero w latach trzydziestych XX wieku, kiedy to ich liczba zwiększała się o 4-5 tysięcy rocznie, tak aby w 1939 roku osiągnąć zaludnienie na poziomie 250 tys. osób.

Podczas pierwszego powojennego spisu ludności w 1921 roku, 154 900 (84,3 proc.)

<sup>90</sup> *Dzieje Krakowa t. 4...*, red. J.M. Małecki, s. 72.

<sup>91</sup> *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, Główny Urząd Statystyczny, Kraków 1939, s. 36.

mieszkańców Krakowa zapytanych o narodowość przyznało się do narodowości polskiej, 27 000 (14,7 proc.) - do żydowskiej, a 1800 (1,2 proc.) - do niemieckiej, rosyjskiej, ukraińskiej i innej. W czasie drugiego spisu ludności z 1931 roku nie pytano już o narodowość, lecz o język ojczysty. W ten sposób z 219 300 mieszkańców Krakowa za Polaków uznano 171 200 (78,1 proc.), natomiast za Żydów 45 800 (20,9 proc.)<sup>92</sup>. Ludność żydowska zamieszkiwała głównie Kazimierz (74 proc. ogółu mieszkańców), Stradom (57,8 proc.) i Podgórze (33,0 proc.)<sup>93</sup>.

**Tabela 6. Struktura ludności Krakowa wg języka ojczystego, 1931 rok**

| Język ojczysty       | w tys. | w proc. |
|----------------------|--------|---------|
| Polski               | 171,2  | 78,1    |
| Żydowski i hebrajski | 45,8   | 20,9    |
| Ukraiński            | 1,0    | 0,4     |
| Niemiecki            | 0,7    | 0,3     |
| Rosyjski             | 0,1    | 0,1     |
| Inny i niepodany     | 0,5    | 0,2     |
| Ogółem               | 219,3  | 100     |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Małego Rocznika Statycznego 1939*, Główny Urząd Statystyczny, Kraków 1939.

**Tabela 7. Struktura ludności Krakowa wg wyznania, 1931 rok**

| Wyznanie                   | w tys. | w proc. |
|----------------------------|--------|---------|
| Katolickie                 |        |         |
| - obrządek łaciński        | 159,4  | 72,7    |
| - obrządek greckokatolicki | 1,6    | 0,7     |
| Prawosławne                | 0,3    | 0,1     |
| Ewangelickie               | 1,1    | 0,5     |
| Inne chrześcijańskie       | 0,2    | 0,1     |
| Mojżeszowe                 | 56,2   | 25,8    |
| Nie podane                 | 0,2    | 0,1     |
| Ogółem                     | 219,3  | 100     |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Małego Rocznika Statycznego 1939*, Główny Urząd Statystyczny, Kraków 1939.

W 1931 roku z 219 286 czynnych i biernych zawodowo mieszkańców Krakowa 50 211 (22,9 proc.) osób stanowiło grupę pracowników samodzielnych, zatrudniających siłę najemną bądź wykonujących określoną pracę tylko przy pomocy członków rodziny. W liczącej natomiast 138 403 (63,1 proc.) grupie najemnych 18,4 proc. stanowili pracownicy umysłowi, a 44,7 proc. - robotnicy fizyczni. Stosunkowo dużą grupę mieszkańców - 30 672 (14 proc.) stanowiły osoby (pracujące bądź niepracujące) o nieokreślonym statusie społecznym<sup>94</sup>. Dzielnice śródmiejskie zamieszkiwała inteligencja, rzemieślnicy i kupcy, robotnicy oraz służba domowa. Dzielnice peryferyjne, szczególnie wiejskie - ludność robotnicza i wiejska<sup>95</sup>.

<sup>92</sup> *Rocznik statystyczny miasta Krakowa 1936*, Główny Urząd Statystyczny, Kraków 1936, s. 29-32.

<sup>93</sup> *Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, s. 297.

<sup>94</sup> *Rocznik...*, s. 29-32.

<sup>95</sup> *Z przeszłości Krakowa*, red. J.M. Małcki, Państwowe Wydawnictwa Naukowe, Warszawa-Kraków 1989, s. 296.

W latach 1921-1931 przyrost ludności w przyłączonych na początku XX wieku tzw. nowych dzielnicach był znacznie szybszy (39 proc.) niż w starym Krakowie (niespełna 8 proc.). W przeciwieństwie do dawnych dzielnic, gdzie ze względu na brak parcel budowlanych, mogły powstawać głównie nadbudowy pięter, nowe dzielnice zabudowywały się dynamicznie<sup>96</sup>.

#### 1.4. KRAKÓW POD NIEMIECKĄ OKUPACJĄ

Po zajęciu przez Niemców Krakowa władze w mieście objął Wehrmacht, któremu podporządkowano miasto w ramach Krakowskiego Okręgu Wojskowego. Problemem dla Niemców było funkcjonowanie polskich przedwojennych władz samorządowych, które pomimo niemieckiej okupacji próbowały dalej wypełniać swoje zadania. Aby uniemożliwić funkcjonowanie samorządu i całkowicie przejąć kontrolę nad administracją miejską, 20 września 1939 roku pod błahym pretekstem, aresztowano prezydenta Klimeckiego, którego ostatecznie rozstrzelano 11 grudnia 1942 roku w Puszczy Niepołomickiej<sup>97</sup>. Po aresztowaniu prezydenta hitlerowcy zlikwidowali polski samorząd, zastępując p.o. prezydenta miasta Władysława Bogdanowskiego Ernestem Zornerem, dotychczasowym nadburmistrzem Drezna.

25 października Zorner powołał dwudziestoosobową Radę Przyboczną Miasta Krakowa, w której składzie znalazły się powszechnie szanowane w mieście osoby. Rada działająca formalnie do końca okupacji była jednak jedynie ciałem opiniodawczym i nie miała żadnego wpływu na kształt niemieckiej polityki w Krakowie. Przed powstaniem Rady Przybocznej dekretem Adolfa Hitlera z 12 października 1939 roku z części ziem polskich utworzono Generalne Gubernatorstwo, którego stolicą stał się Kraków. Rozwiązano jednocześnie wojskowe władze miasta. Generalne Gubernatorstwo zwane przez Niemców (*Nebenlandem* - krajem przybocznym) nie było tworem państwowym, lecz rodzajem protektoratu. Zostało ono podzielone na 4 dystrykty, w ramach dystryktu krakowskiego Kraków uzyskał statut samodzielnego powiatu miejskiego<sup>98</sup>.

Przez pierwsze dwa lata okupacji administracja miejska pozostawała w znacznej mierze polska. Niemniej obok polskich urzędów powoływano nowe jednostki wzorowane na rozwiązaniach niemieckich, które stopniowo przejmowały kompetencje i zadania władz miasta. Taki stan rzeczy nie trwał długo, już 26 października 1941 roku przyporządkowano strukturę urzędniczą bezpośrednio niemieckiemu Staroście Miejskiemu, rozwiązując Zarząd Miejski, a 8 grudnia 1942 roku zlikwidowano ostatnią strukturę przedwojennej polskiej administracji: wydziały miejskie. Zastąpiono je urzędami, na czele, których stanęli tzw. *decernenci* w liczbie 9, a później 12.

---

<sup>96</sup> *Dzieje Krakowa t. 4.*, red. J.M. Małecki, s. 33.

<sup>97</sup> A. Chwałba, *Dzieje Krakowa t.5, Kraków w latach 1939-1945*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2002, s. 22.

<sup>98</sup> *Ibidem*, s. 26.

Wraz z likwidacją pozostałości polskiej administracji miasta rozpoczęto wymianę urzędniczych kadr. Przy czym w pierwszej kolejności germanizacja objęła kadry kierownicze. W październiku 1939 roku pracowało w magistracie zaledwie 8 Niemców, w połowie 1941 roku - 100, 13 sierpnia 1942 - 253, a pod koniec 1942 roku już - 326<sup>99</sup>.

Działania germanizacyjne na terenie Generalnego Gubernatorstwa i na terenie jego stolicy - Krakowa przybrały na sile, począwszy od 1941 roku. Niemcy rozpoczęli akcje wysiedlania ludności polskiej z najbardziej prestiżowych kwartałów miasta. Utworzyli też na terenie Podgórza getto dla ludności żydowskiej, która nie opuściła Krakowa w wyniku wcześniejszych akcji wysiedleńczych. Od 15 sierpnia 1941 roku oficjalnie wolno było używać wyłącznie niemieckiej nazwy miasta - Krakau. Na niemieckie zmieniano również nazwy ulic i placów. We wrześniu 1941 roku usunięto również polskiego orła z herbu miasta i zastąpiono go swastyką<sup>100</sup>.

Pierwsze lata okupacji to tworzenie zrębów podziemnej administracji związanej z Rządem RP na uchodźstwie. W roku 1940 utworzono delegaturę Rządu RP na kraj, kierującą pracą pionu cywilnego Polskiego Państwa Podziemnego. Jej zadaniami było utrzymanie ciągłości instytucji państwowych, zapewnienie normalnego funkcjonowania państwa, przygotowanie do przejęcia kontroli nad krajem po zakończeniu wojny, rejestracja poczynań okupantów i dokumentacja zbrodni wojennych, ochrona i ratowanie zagrożonych dóbr kultury. Oddziałami terenowymi władz podziemnych były delegatury okręgowe. W Generalnym Gubernatorstwie funkcjonowało 5 takich delegatur. Okręgowa Delegatura Rządu RP Kraków powstała w roku 1941 i obejmowała swym zasięgiem tereny przedwojennego województwa krakowskiego oraz tereny województwa lwowskiego położone na zachód od rzeki San. Okręgowym Delegatem Rządu był Jan Jakubiec, ps. Górny<sup>101</sup>.

Niemiecki plan dla miasta Krakau uchwalony przez władze Generalnego Gubernatorstwa w styczniu 1942 roku przewidywał, że po eksterminacji Żydów Polacy zostaną przesiedleni do Podgórza, czyli na prawy brzeg Wisły, co oznaczałoby, że cały historyczny Kraków, wraz z Kleparzem i Kazimierzem stałby się etnicznie niemiecki.

Dla nowej stolicy Generalnego Gubernatorstwa zamierzano zbudować reprezentacyjną dzielnicę rządową, która miała powstać w pobliżu Wawelu i na Dębnikach, po uprzednim wyburzeniu całej polskiej zabudowy. Prace zmieniające wizerunek miasta rozpoczęły się w 1943 roku, lecz z uwagi na pogarszającą się sytuację militarną III Rzeszy wkrótce zostały przerwane. Niemcom nie udało się urzeczywistnić swoich zamierzeń i planów.

---

<sup>99</sup> Ibidem, s. 29.

<sup>100</sup> *Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, s. 343.

<sup>101</sup> P. Boroń, P. Wywiół, Okręg Kraków, *Muzeum Armii Krajowej im. gen. Emila Fieldorfa Nila w Krakowie* [<http://www.muzeum-ak.pl/sloownik/formatka.php?idwyb=20>; dostęp: 21 lipca 2013].



W czasie okupacji zrealizowano natomiast wiele miejskich inwestycji (było to ewenementem w skali okupowanego kraju), które poprzedzać miały budowę *stricte* „germańskiego” Krakowa: wyremontowano wiele ulic, pokrywając je twardą nawierzchnią, wybudowano przedłużenie Alei Trzech Wieszców w kierunku tzw. Zakopianki, zbudowano obwodnicę południowo-wschodnią (dzisiejsza ulica Kamińskiego), dokończono budowę Hali Targowej, nowego gmachu Muzeum Narodowego, który przemianowano na kasyno, oraz rozbudowano krakowski węzeł kolejowy.

Wraz z pogarszającą się sytuacją na frontach II wojny światowej wzrósł niemiecki terror na ludności cywilnej miasta. W utworzonym w 1942 roku obozie koncentracyjnym w Płaszowie rozpoczęto eksterminację ludności żydowskiej. Hitlerowcy dokonali też pacyfikacji peryferyjnych dzielnic Krakowa, mordując aresztowanych mieszkańców Woli Justowskiej i Przegorzał. Coraz częściej dokonywali także ulicznych egzekucji oraz łapanek ludności cywilnej. Ostatniego jawnego zbiorowego mordu dokonali Niemcy tuż przed opuszczeniem miasta, 15 stycznia 1945 roku, kiedy to rozstrzelali przy ul. Miedzianej na Dąbiu 79 osób, mieszkańców okolicznych domów<sup>102</sup>.

W styczniu 1945 roku ruszyła ofensywa styczniowa Armii Czerwonej. Sowietom szybko udało się rozbić niemieckie wojska i już 17 stycznia Armia Czerwona znalazła się na przedmieściach Krakowa, aby w następnych dniach opanować całe miasto.

#### **1.4.1. Poszerzenie granic miasta w 1941 roku**

Aby zapewnić szybki rozwój niemieckiemu miastu Krakau, okupanci postanowili znacznie powiększyć jego granice. Nowe, wielkie, niemieckie miasto Krakau miało być świadectwem rozwoju ziem Generalnego Gubernatorstwa pod hitlerowskimi rządami.

1 kwietnia 1941 roku włączono do Krakowa 2 gminy, 27 gromad wiejskich w całości i 2 częściowo. W nowo przyłączonych dzielnicach zachowano starą numerację domów, nie wprowadzając nowego podziału na ulice. Przyłączone tereny zajmowały 118,8 km<sup>2</sup> zamieszkałych przez 72 274 mieszkańców. Kraków w nowych granicach obejmował 168,3 km<sup>2</sup> powierzchni z około 300 000 ludności<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> *Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, s. 343.

<sup>103</sup> M. Niechaj, *Podziały...*

Rysunek 3



Zródło: A. Chwalba, *Dzieje Krakowa t. 5, Kraków w latach 1939-1945*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2002.

W większości nowo przyłączone gminy miały charakter podmiejski. Najslabiej rozwinięte osiedla znajdowały się na południu miasta: Skotniki, Bodzów, Kostrze, Rybitwy. Wiele spośród tamtejszych domostw było jeszcze krytych słomą, zdarzały się nawet pojedyncze kurne chaty. Na 10 662 budynki włączone do Krakowa tylko 135 było wielopiętrowych i 287 jednopiętrowych. Dla przykładu na Woli Duchackiej na 633 budynki mieszkalne parterowych, chociaż w olbrzymiej większości murowanych było 586<sup>104</sup>.

W nowych dzielnicach brakowało wodociągów, kanalizacji oraz dróg z utwardzoną nawierzchnią, przeważały drogi gruntowe i szutrowe. Mieszkańcy „starej” części Krakowa nie popierali zmian granic administracyjnych. Obawiali się rozproszenia inwestycji, wyższych podatków czy też utrudnień w realizowaniu pomocy społecznej. Natomiast mieszkańcy nowo przyłączonych osiedli zasadniczo pozytywnie oceniali przeprowadzone zmiany i fakt znalezienia się w obszarze miasta. Niemieckie władze miasta uznały powiększenie jego terenu za udane i rozpoczęły przygotowania do kolejnego. Do terytorium Krakowa planowano włączyć m.in.: Zielonki, Węgrzce, Bibice, do dzisiaj pozostające poza miastem, oraz Mogiłę, Batowice, Bieńczyce i Mistrzejowice, łącznie 14 gromad, i tym samym powiększyć obszar Krakowa do 243,27 km<sup>2</sup>. Na skutek przegranej wojny hitlerowcy nie zdążyli zrealizować tego projektu.

#### 1.4.2. Narodowe strefy osiedlenia jako element segregacji rasowej

W czasie trwania niemieckiej okupacji Krakowa funkcjonował przedwojenny podział

<sup>104</sup> A. Chwalba, *Dzieje Krakowa t.5...*, s. 34.

administracyjny na dzielnice katastralne i obwody administracyjne. Powiększając terytorium miasta, z nowo przyłączonych miejscowości Niemcy utworzyli kolejne dzielnice katastralne (ich liczba w 1941 roku sięgnęła 52) oraz cztery nowe obwody administracyjne (łącznie z przedwojennymi było ich teraz 10). Nowe dzielnice katastralne zostały ponumerowane z zachowaniem ciągłości i posiadały numery od XXIII do LII: XXIII - Łagiewniki, XXIV - Jugowice, XXV - Borek Fałęcki, XXVI - Kobierzyn, XXVII - Skotniki, XXVIII - Pychowice, XXIX - Bodzów, XXX - Kostrze, XXXI - Przegorzały, XXXII - Bielany, XXXIII - Wola Justowska, XXXIV - Chełm, XXXV - Bronowice Małe, XXXVI - Bronowice Wielkie, XXXVII - Tonie, XXXVIII - Prądnik Biały, XXXIX - Witkowice, XL - Górka Narodowa, XLI - Prądnik Czerwony, XLII - Olsza, XLIII - Rakowice, XLIV - Czyżyny, XLV - Łęg, XLVI - Rybitwy, XLVII - Bieżanów, XLVIII - Rząka, XLIX - Prokocim, L - Wola Duchacka, LI - Piaski Wielkie, LII - Kurdwanów.

Istotnym novum, dokonany przez hitlerowców, w podziale administracyjnym miasta była próba podzielenia Krakowa na strefy zamieszkania według kryterium rasowego. Późną jesienią 1939 roku Kraków został podzielony na cztery strefy zamieszkania: niemiecką, mieszaną, polską i żydowską. Przy czym granice pomiędzy strefami nie były wyznaczone w sposób dokładny. W 1942 roku niemieckie władze planowały już istnienie tylko trzech stref: niemieckiej, mieszanej i polskiej na terenie Pogorza, by pod koniec roku opracować plan przekształcenia lewobrzeżnego Krakowa w miasto czysto niemieckie. Klęska hitlerowców uniemożliwiła realizację tych planów. Skończyło się jedynie na utworzeniu w sierpniu 1940 roku dzielnicy niemieckiej. Dzielnicę tę zlokalizowano w zachodniej części miasta na obszarach Nowej i Czarnej Wsi, na zachód od Alei Trzech Wieszców, łącznie z Oleandrami i Cichym Kącikiem oraz przeznaczonym wyłącznie dla Niemców terenem parku Jordana, jak też obiektami krakowskich klubów sportowych: Wisły i Cracovii. Północną granicę dzielnicy stanowić miał rejon Nowego Kleparza i Łobzowa.

Obok niemieckiej dzielnicy zaczęła także powstawać dzielnica ukraińska. Spis z 1931 roku wykazał w Krakowie 1554 katolików obrządku greckiego, z których 1000 zadeklarowało używanie języka ukraińskiego jako ojczystego. Była to więc wspólnota stosunkowo niewielka, stanowiąca około 0,4 proc. populacji miasta.

Władze hitlerowskich Niemiec sprzyjały osiedlaniu się w Krakowie Ukraińców, którzy uciekali z terenów wschodniej Polski zajętych przez ZSRR. Po wykwaterowaniu Żydów z rejonu ulicy Sarego (w okresie okupacji *Grunestrasse*) władze Generalnego Gubernatorstwa przeznaczyły ten teren jako rejon osiedleńczy dla mieszkańców narodowości ukraińskiej. W „dzielnicy ukraińskiej” społeczność ukraińska posiadała własne sklepy, firmy usługowe, restauracje i kawiarnie, banki, szkoły oraz wiele organizacji społecznych czy też politycznych.

Kraków szybko, lecz na krótko, stał się ośrodkiem społeczno-politycznym dla tych polityków ukraińskich, którzy weszli w kolaborację z Niemcami. Po 22 czerwca 1941 roku rozpoczął się stopniowy, aczkolwiek systematyczny odpływ społeczności ukraińskiej na wschód, a w styczniu 1945 roku także na zachód<sup>105</sup>, kładąc kres istnieniu zorganizowanej społeczności ukraińskiej w Krakowie.

Niewątpliwie najtragiczniejszy los spotkał społeczność żydowską. Już w listopadzie 1939 roku niemieckie władze okupacyjne zobowiązały ludność narodowości żydowskiej do noszenia na prawym ręku białych opasek z gwiazdą Dawida. Niemcy powołali także tymczasowy zarząd gminy żydowskiej - Judenrat, który stał się posłusznym i ślepyim wykonawcą ich poleceń i zarządzeń. Na przełomie 1939/1940 roku hitlerowcy dokonali rekwiracji wszelkich wartościowych przedmiotów będących w posiadaniu społeczności żydowskiej, zablokowano Żydom konta bankowe, pozbawiono emerytur, rent i zasiłków, rozwiązano żydowskie szkoły. Niemcy nie oszczędzili nawet przedmiotów liturgicznych, które również skonfiskowali.

W połowie 1940 roku represje przybrały na sile. Rozkazem Gubernatora Hansa Franka Kraków miał się stać „miastem wolnym od Żydów”. Hitlerowcy wyznaczyli Żydom 3-miesięczny termin na „dobrowolne” opuszczenie miasta, po upływie, którego rozpoczęto wysiedlanie ludności żydowskiej siłą. Zgodnie z planami władz niemieckich, w Krakowie miało pozostać jedynie około 10 tysięcy Żydów, którym wydano specjalne pozwolenie na tymczasowy pobyt w mieście<sup>106</sup>. W marcu 1941 roku dla reszty zamieszkujących miasto Żydów rozpoczęto tworzenie getta, które eufemistycznie nazwano „dzielnicą mieszkaniową dla Żydów”. Getto powstało na Podgórzu, do końca marca stłoczono w 320 budynkach, przeważnie parterowych lub jednopiętrowych, opuszczonych przez ludność polską, 15-17 tys. osób. Całą dzielnicę żydowską otoczono trzymetrowym murem, zabraniając pod karą śmierci opuszczania tego terenu bez ważnej przepustki<sup>107</sup>.

W obrębie getta znalazły się wszystkie fasadowe instytucje żydowskie: zarząd gminy, policja porządkowa, Żydowska Samopomoc Społeczna, szpital i schronisko dla osieroconych dzieci. W dzielnicy żydowskiej panował głód, choroby i śmierć.

Wraz z podjęciem decyzji o Ostatecznym Rozwiązaniu hitlerowcy rozpoczęli w czerwcu 1942 roku masową akcję wysiedleńczą z getta do obozu zagłady w Bełżcu. Najtragiczniejsze jednak chwile rozegrały się wraz z podjęciem decyzji o zupełnej likwidacji dzielnicy żydowskiej 13 i 14 kwietnia 1943 roku. Już wcześniej getto zostało podzielone na części A i B (w części A znajdowali się ludzie pracujący, a w części B niezatrudnieni). Mieszkańców części A

---

<sup>105</sup> A. Chwalba, *Dzieje Krakowa t.5...*, s. 94.

<sup>106</sup> *Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, s. 353.

<sup>107</sup> *Ibidem*, s. 354.

przeniesiono do pobliskiego obozu koncentracyjnego w Płaszowie, natomiast większość mieszkańców strefy B, głównie kobiety, osoby starsze i małe dzieci, została wymordowana na miejscu lub zagazowana w obozie zagłady Auschwitz-Birkenau. Dzielnica żydowska w Krakowie przestała istnieć.

Podział na strefy osiedleńcze na podstawie kryteriów rasowych był typowym działaniem okupantów niemieckich w Polsce. Z uwagi na szczególną rolę Krakowa w planach hitlerowców w sposób intensywny starali się oni realizować w tym mieście politykę segregacji ludności. Status poszczególnych społeczności odpowiadał kryteriom rasowym przyjętym przez przywódców hitlerowskich Niemiec. Na samym szczycie hierarchii ludzkiej stali Niemcy, którym przyznano do osiedlania najlepsze tereny miasta, emigrantom ukraińskim pozwolono na stworzenie własnej społeczności w Krakowie, ale ograniczono ich działalność społeczną, a w szczególności polityczną. Polacy, jako „podludzie”, mieli się stać jedynie tanią siłą roboczą, zamieszkującą przedmieścia Krakowa oraz prawobrzeżną część miasta. Natomiast najniżej umiejscowionym w hitlerowskiej hierarchii ludzkości - Żydom - przeznaczona była najpierw stopniowa, a później masowa eksterminacja.

#### **1.4.3. Ludność Krakowa w latach wojny**

W 1939 roku Kraków liczył ponad 250 tys. mieszkańców. Po powiększeniu obszaru miasta w 1941 roku liczba ta wzrosła do około 300 tys. Przy czym dane zarówno oficjalne, jak też nieoficjalne znacząco różnią się od siebie z uwagi na ciągły ruch ludności. Niemiecki spis z początku 1943 roku nie objął osób niezameldowanych, uchodźców i przesiedleńców, jak też osób ukrywających się przed hitlerowskimi represjami.

Według danych spisowych w Krakowie miało mieszkać 251 912 (88,5 proc.) Polaków, 20 997 (7,4 proc.) Niemców, 8753 (3 proc.) Żydów, 1947 (0,6 proc.) Ukraińców oraz 1184 (0,4 proc.) osób innych narodowości, czyli łącznie ponad 280 tys. ludzi. Natomiast według przewodnika po Generalnym Gubernatorstwie Karła Baedekera Kraków miał liczyć pod koniec 1943 roku 345 tys. mieszkańców. Z kolei „Goniec Krakowski” podawał na podstawie wyników niemieckiego spisu ludności, że 1 marca 1943 roku w Krakowie mieszkało 319 tys. osób, z tego 156 tys. mężczyzn i 163 tys. kobiet. Późną wiosną 1944 roku niemiecka ludność osiągnęła w mieście najwyższą liczebność - około 30 tys. osób. Od lata 1944 roku liczba Niemców w Krakowie zaczęła gwałtownie spadać z uwagi na zbliżanie się frontu. Jak podaje „Goniec Krakowski”, 28 września 1944 roku, było ich 11 625 - w tym 1 058 kobiet<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> Liczebność mieszkańców Krakowa, „Goniec Krakowski”, 26 IX 1944, nr 225, s. 3.

W czasie trwania niemieckiej okupacji liczba mieszkańców miasta ulegała dynamicznym zmianom. Na skutek powiększenia granic miasta w 1941 roku do Krakowa włączono tereny zamieszkiwane przez 72 274 mieszkańców, jednak eksterminacja ludności żydowskiej spowodowała ubytek co najmniej 50 tys. przedwojennych mieszkańców miasta. Pomimo że od 1945 roku upłynęło ponad 60 lat, nie udało się określić (poza mało precyzyjnymi szacunkami mówiącymi o około 80 tys. wymordowanych) liczby mieszkańców Krakowa, którzy w czasie wojny zostali zamordowani, zginęli w obozach, w egzekucjach ulicznych, na frontach i w więzieniach. Nie sposób także podać bliższych informacji statystycznych na temat naturalnego ruchu ludności w latach niemieckiej okupacji miasta<sup>109</sup>.

### **1.5. KRAKÓW W OKRESIE PRL OD SAMORZĄDZENIA KONCESJONOWANEGO DO ODBUDOWY SAMORZĄDU (1945-1990)**

17 stycznia 1945 roku generalny gubernator Hans Frank opuścił Wawel. Następnego dnia zachodnie i północne dzielnice miasta zostały zajęte przez oddziały Armii Czerwonej. Ostatnie oddziały niemieckie wyparto z Podgórza 20 stycznia. Klęska hitlerowców oznaczała zakończenie trwającej przez ponad pięć lat okupacji, ale jednocześnie rozpoczęła proces tworzenia zrębów nowej władzy.

Symptodem nowych porządków w mieście było obranie przez płk. Fiedosienko, komendanta wojennego Armii Czerwonej na Kraków, bardzo szczególnego miejsca na swoją siedzibę - pałacu pod Baranami, w którym podczas niemieckiej okupacji urzędował gubernator dystryktu krakowskiego. W podziemiach pałacu urządzono więzienie nadzorowane przez mjr. Niemirowskiego z NKWD. Więzienie zapełniło się wkrótce zatrzymanymi wrogami klasowymi, w przeważającej części polskimi patriotami. Obok prześladowań i terroru władze sowieckie wprowadziły wiele restrykcji i zakazów, m.in. nakazano rejestrację wszystkich mężczyzn w wieku od lat 16 do 65, zarządzano nakaz zdawania radiodbiorników, maszyn do pisania, powielaczy, ustanowiono godzinę milicyjną. Żołnierze Armii Czerwonej dopuszczali się licznych gwałtów, kradzieży, rabunków pieniędzy, kosztowności i wszelkich wartościowych towarów, nierzadko również morderstw. Trudno się zatem dziwić, iż wielu krakowian uznało porządki wprowadzone przez władze sowieckie za początek nowej okupacji<sup>110</sup>.

Wraz z Armią Czerwoną do miasta przybyli również przedstawiciele Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego. 22 stycznia: Stanisław Skrzynecki (PPR), Teodor Piotrkowski (PPS) oraz Jan Karol Wende (SD) wystosowali do ludności Krakowa i województwa krakowskiego ode-

---

<sup>109</sup> A. Chwalba, *Dzieje Krakowa t.5...*, s. 37.

<sup>110</sup> A. Chwalba, *Dzieje Krakowa t. 6 - Kraków w latach 1945-1989*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2004, s. 125.

zwę, w której poinformowali o przejściu w imieniu Rządu Tymczasowego i Krajowej Rady Narodowej pełni władzy cywilnej do czasu zorganizowania się nowych władz oraz urzędów administracji publicznej. W kilka dni później w Krakowie pojawiły się też załączki terenowych organów nowych władz: Wojewódzka Rada Narodowa oraz Miejska Rada Narodowa. Wraz z nimi z Lublina przybyła grupa oficerów Ludowego Wojska Polskiego a pod koniec stycznia w Krakowie zainstalowały się także struktury Urzędu Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej.

Ruch komunistyczny sformułował, jako jedną z podstawowych zasad doktrynalnych, koncepcję budowy nowego ustroju społeczno-politycznego opartego na radach. Stały się one podstawowymi organami władzy państwowej w Związku Radzieckim, gdzie traktowano je jako wzorzec socjalistycznej państwowości<sup>111</sup>. Polska Partia Robotnicza, w sytuacji gdy zarysowały się możliwości zdobycia przez nią władzy w powojennej Polsce, wysunęła koncepcję tworzenia rad narodowych. Przyjęty przez Krajową Radę Narodową Statut Tymczasowy Rad Narodowych określał, że „Rady Narodowe - krajowe, wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne są tymczasowymi w warunkach okupacji, podziemnymi organami władzy narodu, aż do czasu wyłonienia właściwych organów władzy przez Zgromadzenie Ustawodawcze w nieco odległej Polsce oraz tymczasowo polityczną reprezentacją narodu”<sup>112</sup>.

Polska Partia Robotnicza, dostrzegając słabość rad narodowych i uwzględniając złożoną sytuację społeczno-polityczną w kraju, w pierwszych latach powojennych oparła budowę nowego ustroju na połączeniu różnych systemów terenowych organów państwowych.

Sytuację prawną tych organów formułowały trzy podstawowe akty prawne:

- Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych<sup>113</sup>,
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 21 sierpnia 1944 r. o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji<sup>114</sup>,
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego<sup>115</sup>.

Radom narodowym przyznano status organów samorządu terytorialnego, a następnie dwojaką rolę: zaczątków struktury władzy państwowej i reprezentantów samorządu terytorialnego<sup>116</sup>. Samorząd wprowadzony na podstawie przepisów z 1944 roku odbiegał w sposób znaczny od samorządu z okresu II RP. Do nowych jego elementów należy zaliczyć przede

---

<sup>111</sup> M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych: studium prawno-polityczne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1961, s. 5.

<sup>112</sup> J. Surowiec, J. Trzciniński, *Podstawowe źródła do nauki polskiego prawa konstytucyjnego*, red. A. Patrzalek, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1979, s. 31-39.

<sup>113</sup> Dz.U. 1946 nr 3, poz. 26, tekst jedn.

<sup>114</sup> Dz.U. nr 2, poz. 8.

<sup>115</sup> Dz.U. nr 14, poz. 74.

<sup>116</sup> Ustawa o organizacji i zakresie działania rad narodowych.

wszystkim wprowadzenie organów samorządowych na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego i przyjęcie klauzuli generalnej, iż do zakresu działania samorządu terytorialnego należą sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, o ile nie są wyraźnie zastrzeżone do kompetencji władz państwowych<sup>117</sup>. Rady narodowe traktowane pierwotnie jako organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego zostały później (po nowelizacji ustawy z roku 1946 roku) określone w sposób odmienny - jako organy planowania działalności publicznej oraz kontroli nad samorządowymi organami wykonawczymi, co nadawać im miało nowy charakter. Będąc zatem do 1950 roku organizacyjnie powiązane z samorządem terytorialnym, wykonywały zadania wykraczające poza ramy tradycyjnego samorządu<sup>118</sup>.

Nowa władza, pragnąc utrwalić kierunki zmian ustrojowych w Polsce, zdecydowała się na przeprowadzenie referendum, mającego być swego rodzaju sprawdzianem dla obozu rządzącego. Uczestniczącym w referendum zadano trzy, w znacznym stopniu ogólne pytania:

1. Czy jesteś za zniesieniem Senatu?
2. Czy chcesz utrwalenia w przyszłej Konstytucji ustroju gospodarczego, zaprowadzonego przez reformę rolną i unarodowienie podstawowych gałęzi gospodarki krajowej, z zachowaniem ustawowych uprawnień inicjatywy prywatnej?
3. Czy chcesz utrwalenia zachodnich granic Państwa Polskiego na Bałtyku, Odrze i Nysie Łużyckiej?

Według oficjalnych wyników ogłoszonych 12 lipca 1946 roku uprawnionych do głosowania było 13 160 451 osób, z których w głosowaniu wzięło udział 11 857 986 (90,1 proc.). Głosów ważnych było 11 530 551 (97,2 proc.), a nieważnych - 327 435 (2,8 proc.). Na pierwsze pytanie „tak” odpowiedziało 7 844 522 osób (68 proc. głosów), „nie” - 3 686 029 osób (32 proc.), na pytanie drugie na „tak” padło 8 896 105 (77,2 proc.) głosów, a na „nie” - 2 634 446 (22,8 proc.), na pytanie trzecie - „tak” odpowiedziało 10 534 697 (91,4 proc.) wyborców, a „nie” - 995 854 (8,6 proc.)<sup>119</sup>.

Wyniki te nie odpowiadały prawdzie<sup>120</sup>. Z informacji opublikowanych po 1989 roku wynika, że na 1 pytanie „tak” odpowiedziało 26,9 proc., „nie” - 73,1 proc., na 2 - „tak” 42,0 proc., „nie” - 58,0 proc.; na 3 - „tak” 66,9 proc., „nie” - 33,1 proc. Materiały te, opierające się głównie na ocalałych protokołach z terenu Małopolski, trudno jednak uznać za w pełni wiarygodne, a wszelkie przybliżenia faktycznych wyników referendum w poszczególnych rejonach kraju mają,

<sup>117</sup> Dekret PKW o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego.

<sup>118</sup> W. Dawidowicz, *Zarys organów administracji terytorialnej w Polsce*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978, s. 22.

<sup>119</sup> Ogłoszenie generalnego komisarza głosowania ludowego o wyniku głosowania ludowego z dnia 30 czerwca 1946 r. (Monitor Polski nr 61, poz. 115).

<sup>120</sup> M. Korcuć, Wybory 1947 - mit założycielski komunizmu, *Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej* 2007, nr 1-2, s. 106.



charakter spekulacji<sup>121</sup>.

W Krakowie dzięki uczestnictwu w komisjach przedstawiciele PSL nie udało się przeprowadzić fałszerstw wyborczych, uzyskując odpowiednio na pytanie 1 - 84 proc., 2 - 71,6 proc., 3 - 29,5 proc. odpowiedzi negatywnych, co stanowiło dotkliwą porażkę dla obozu władzy skupionym w Bloku Stronnictw Demokratycznych. Krakowska PPR uznała wyniki głosowania za klęskę dla miasta i jego mieszkańców, za wyraz postępowania niezgodny z interesami państwa i narodu. Jeszcze mocniej krytykowali mieszkańców miasta działacze PPS, Bolesław Drobner stwierdził: „Niewątpliwie Kraków jest chory, ale my go wyleczymy. Wyleczymy nie tylko dlatego, że chcemy, ale dlatego, że musimy. [...] Chcecie więc czy nie, będzie Czerwony Kraków”<sup>122</sup>. Pomimo wyborczej porażki, sfałszowane wyniki referendum posłużyły za legitymizację kierunków przemian w Polsce.

### 1.5.1. Samorząd koncesjonowany 1945-1950

Lata 1945-1950 dla samorządu terytorialnego w Polsce, w tym dla samorządu miasta Krakowa, były okresem stagnacji i stopniowego upadku. Proces ten był świadomie kreowany drogą zwiększania dominacji państwa nad samorządami lokalnymi pod względem ustrojowym i ekonomicznym. W socjalistycznym państwie samorząd terytorialny odgrywał już tylko rolę trybu w maszynie i stał się niepotrzebną atrapą<sup>123</sup>.

Miejska Rada Narodowa w Krakowie - podobnie jak inne rady narodowe - nie była organem wybieralnym, lecz składała się z dobranych z klucza delegatów partii politycznych, organizacji społecznych, gospodarczych i zawodowych oraz z niewielkiej liczby dokooptowanych przez samą Radę ludzi nauki, kultury oraz działaczy społecznych. W roku 1945 MRN liczyła 72 członków, by rok później ustabilizować swój stan personalny na poziomie 80 osób. Skład personalny ulegał przy tym częstym zmianom, co było dodatkową gwarancją lojalności<sup>124</sup>.

Miejska Rada Narodowa sprawowała dwie funkcje. Jako terenowy organ władzy państwowej kontrolowała działalność instytucji publicznych na swym terenie i powoływała specjalne organy administracyjne w postaci komisji mieszkaniowych, czy też komisji kontroli cen. Natomiast jako organ uchwałodawczy samorządu miejskiego stanowiła o budżecie i majątku gminy, określała prawo miejscowe, wybierała także kolegialny Zarząd Miejski z prezydentem na czele, który zawiadywał sprawami bieżącymi gminy. Zarządzał on miastem przy pomocy aparatu urzędowe-

<sup>121</sup> Cz. Osękowski, *Referendum 30 czerwca 1946 roku w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 49.

<sup>122</sup> A Chwałba, *Dzieje Krakowa t.6...*, s. 175-176.

<sup>123</sup> M. Niechaj, *Od rajców...*, s. 26.

<sup>124</sup> *Kraków w Polsce Ludowej*, red. J.M. Małecki, Towarzystwo Miłośników Historii i Zabytków Krakowa, Kraków 1996, s. 24.

go: centralnego biura zwanego Centralnym Zarządem Miejskim i 10 pomocniczych urzędów obwodowych (obwodów administracyjnych). Zarządowi podlegały również przedsiębiorstwa miejskie, teatry, muzea miejskie, Archiwum Aktów Dawnych Miasta Krakowa, miejskie zakłady lecznicze, sanitarne i opieki społecznej oraz miejska zawodowa straż pożarna.

Miejska Rada Narodowa podlegała ścisłemu nadzorowi Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Krakowie i Krajowej Rady Narodowej, które mogły każdą jej uchwałę zawiesić lub uchylić. KRN mogła też zawiesić w działalności samą MRN.

Wybór prezydenta przez Miejską Radę Narodową był formalnością, gdyż faktycznie dokonywano go wcześniej, w ścisłym gronie lokalnych liderów czterech lubelskich partii politycznych zrzeszonych w Wojewódzkiej Komisji Porozumiewawczej Stronnictw Politycznych. Decyzja ta miała charakter wiązany, gdyż była następstwem klucza partyjnego obowiązującego przy obsadzie ważnych stanowisk państwowych, przy czym PPR, której podporządkowany był aparat bezpieczeństwa oraz wojsko, posiadała największą realną władzę polityczną.

**Tabela 8. Prezydenci Miasta Krakowa w latach 1945-1950**

| Imię i Nazwisko            | Partia   | Okres sprawowania urzędu |
|----------------------------|----------|--------------------------|
| Aleksander Żaruk-Michalski | PPS      | 24 I 1945 - 5 II 1945    |
| Alfred Fiderkiewicz        | PPR      | 5 II 1945 - 14 VI 1945   |
| Stefan Wolas               | PPR      | 14 VI 1945 - 6 X 1947    |
| Henryk Dobrowolski         | PPR/PZPR | 6 X 1947 - 6 VI 1950     |

Zródło: A Chwalba, *Dzieje Krakowa t.6- Kraków w latach 1945-1989*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2004.

Taktyka polityczna Polskiej Partii Robotniczej sprowadzała się do wymuszania na pozostałych partnerach porozumienia, mianowania osób najbardziej jej życzliwych. Chcąc nie dopuścić do wyboru na Prezydenta Miasta Krakowa Bolesława Drobnera (PPS), PPR poparła na ten urząd kandydaturę Aleksandra Żaruka-Michalskiego, który był powszechnie utożsamiany w szeregach PPS z opozycją antydrobnerowską. Następnie na mocy nowego porozumienia politycznego PPR wymogła zasadę, że prezydent miasta pochodził będzie z jej szeregów, a wojewodą zostanie członek PPS. Taki podział stanowisk całkowicie przekreślił szanse Drobnera na kierowanie magistratem. Pozostał on jednak aktywnym radnym miejskim w ramach Miejskiej Rady Narodowej. Po odwołaniu ze stanowiska prezydenta miasta Aleksandra Żaruka-Michalskiego nowym prezydentem został lekarz Alfred Fiderkiewicz z PPR, przedwojenny aktywista Komunistycznej Partii Polski. Po nim funkcję tę sprawowali kolejno: drukarz z zawodu Stefan Wolas oraz działacz oświatowy Henryk Dobrowolski (obydwaj z PPR). Przedstawiciele PPS obsadzili stanowiska jednego z wiceprezydentów oraz przewodniczącego Miejskiej Rady Narodowej. Drugim wiceprezydentem został Eugeniusz Tor ze Stronnictwa Demokratycznego<sup>125</sup>.

<sup>125</sup> A. Chwalba, *Dzieje Krakowa t.6...*, s. 131.

W latach 1945-1950 stopniowo rosła rola scentralizowanych struktur rządowych, a malała samorządu, który stawał się instytucją fasadową. W państwie wzorowanym na modelu sowieckim samorząd był niepotrzebny, dlatego na mocy ustawy z 20 marca 1950 roku został on zlikwidowany, a mienie komunalne upaństwowione. Co prawda rady narodowe formalnie pozostały, lecz wyłącznie jako terenowe organy jednolitej władzy państwowej. Magistrat rozwiązano, a jego funkcję przejęło Prezydium MRN jako organ administracji państwowej. Likwidacji uległ też urząd prezydenta, zastąpiony przez przewodniczącego Prezydium MRN<sup>126</sup>. Zakres władzy nowych organów administracyjnych, nawet w porównaniu z okrojonym samorządem lat 1945-1950, był bardzo skromny.

Podsumowując: pomimo braku pełnej reprezentacji społecznej, bardzo ścisłemu podporządkowaniu politycznemu, niskiemu budżetowi, samorząd miejski lat 1945-1950 potrafił przynajmniej w części rozwiązywać podstawowe problemy mieszkańców miasta. Możliwości działania samorządu skutecznie ograniczały niekorzystne przepisy podatkowe, pozbawiające samorządy udziału w podatkach ogólnopaństwowych. Zmuszały one władze samorządowe do zabiegów o dotacje państwowe. Władza centralna ingerowała także w preliminarze budżetowe, zmuszając np. w 1949 roku MRN do trzykrotnej zmiany ich zapisów, oraz w politykę personalną miasta, czego przykładem było wyznaczenie ścisłych limitów liczbowych pracowników administracji dla poszczególnych samorządów lokalnych. Mimo wielu trudności samorząd mógł się wykazać licznymi sukcesami, które dotyczyły sfery edukacji, polityki społecznej, opieki zdrowotnej, czy też odbudowy zabytków Krakowa.

Większość działań samorządu nie była jednak komplementarna z priorytetami określanymi przez władze centralne, powodowało to ciągłą krytykę samorządu, zwłaszcza za niewykonanie zadań nakreślonych przez nierealistyczne plany gospodarcze w sferze budownictwa mieszkaniowego i gospodarki mieszkaniowej. Krytyka samorządu, który i tak w coraz większym stopniu był sterowany przez państwo, legła u podstaw decyzji o jego likwidacji 20 marca 1950 roku.

---

<sup>126</sup> Ibidem, s. 131.

### 1.5.2. System rad narodowych w Krakowie w latach 1950-1973

Wprowadzenie ustawy z 20 marca 1950 roku jednolitych organów władzy państwowej spowodowało przyjęcie w organizacji struktury państwa wzorców sowieckich. Ustawa rozpoczęła nowy okres w działalności rad narodowych. Rady, określone jako terenowe organy władzy państwowej, oraz ich organy wykonawczo-zarządzające objęły swymi kompetencjami cały zakres spraw podległych dotychczasowej administracji rządowej oraz niezespólonej<sup>127</sup>. Po 1950 roku nastąpiło zgodnie z doktryną sowiecką odrzucenie koncepcji lokalnych organów przedstawicielskich jako kontynuacji samorządu terytorialnego typowego dla kapitalizmu i oparcie rozwiązań ustrojowych na wzorcach radzieckich<sup>128</sup>. Sens tej tendencji wyraził Zbigniew Rybicki, pisząc: „Samorząd korporacyjny czy zakładowy jako instytucja prawno-ustrojowa, a w szczególności samorząd terytorialny, jest typowym zjawiskiem państwa burżuazyjnego. Niektóre formy samorządu mogą być czasowo wykorzystywane w państwie budującym socjalizm w pierwszym okresie jego rozwoju. Pozycja samorządu nie mieści się bowiem w systemie centralizmu demokratycznego, [...] porównywanie rad narodowych do samorządu terytorialnego uznać należy za niezrozumiałe, wynikające bądź z błędnych pozycji metodologicznych, bądź z błędnych ocen semantycznych”<sup>129</sup>.

Epoka stalinizmu odcisnęła swoje piętno także w Krakowie. W 1949 roku rozpoczęto budowę wzorcowego socjalistycznego miasta-kombinatu - Nowej Huty. W założeniach socjalistycznych planistów miała się ona stać przeciwwagą dla „dekadenckiego” Krakowa. Była to druga, po budowie w końcu XVIII wieku przez Austriaków Podgórze, próba zbudowania kontrmiasta, które w założeniu miało przyćmić stary Kraków. W latach 1949-1950 Nowa Huta funkcjonowała jako miasto na prawach powiatu, a od 1951 jako jednostka terytorialna nowego typu (dzielnica administracyjna), która została włączona do Krakowa.

Nowo tworzonemu dzielnicom administracyjnym nadano status powiatów (dzielnica na prawie powiatu). W latach 1951-1954 cały Kraków został podzielony na tego typu jednostki. Utworzono sześć dużych dzielnic (Kleparz, Grzegórzki, Zwierzyniec, Nowa Huta, Podgórze, Stare Miasto). Podnosząc do rangi powiatu nowe dzielnice, przy zachowaniu powiatowego statusu całego miasta, doprowadzono do absurdu, który w praktyce utrudnił sprawne zarządzanie miastem jako całością: dzielnice miejskie i samo miasto stały się jednostkami terytorialnymi tego samego szczebla.

---

<sup>127</sup> Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. nr 14, poz. 130).

<sup>128</sup> J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1996, s. 31.

<sup>129</sup> Z. Rybicki, *System rad narodowych w PRL*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1973, s. 54.

Tabela 9. Przewodniczący Prezydium Rady Narodowej Miasta Krakowa w latach 1950-1973

| Imię i Nazwisko    | Okres sprawowania funkcji |
|--------------------|---------------------------|
| Marcin Waligóra    | 6 VI 1950 - 7 IV 1954     |
| Tadeusz Mrugacz    | 7 IV 1954 - 24 X 1957     |
| Wiktor Boniecki    | 24 X 1957 - 6 XI 1959     |
| Zbigniew Skolnicki | 6 XI 1959 - 5 VI 1969     |
| Jerzy Pękala       | 5 VI 1969 - 30 VI 1973    |

Zródło: A Chwalba, *Dzieje Krakowa t. 6 - Kraków w latach 1945-1989*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2004.

Po stworzeniu nowego podziału terytorialnego Krakowa przystąpiono do organizowania wyborów do terenowych organów władzy państwowej. Wybory odbyły się 5 grudnia 1954 roku. Liczba mandatów do Rady Narodowej Miasta Krakowa wynosiła 150, a do Dzielnicowych Rad Narodowych - 75 w Grzegórkach i Kleparzu i 100 radnych w pozostałych dzielnicach. Lista kandydatów na radnych była sporządzona przez komitety Frontu Narodowego oraz zatwierdzana przez odpowiedni komitet (wojewódzki, miejski, dzielnicowy) PZPR. Władza nawoływała do masowego udziału w głosowaniu i głosowania bez skreśleń<sup>130</sup>. Takie działania sprawiły, że wybory okazały się tylko zwykłą formalnością, do tego stopnia, że ich wyników nie trzeba już było nawet fałszować.

Fikcyjność nowego systemu władzy dobrze ukazuje podział stanowisk w ich prezydium. Rady narodowe zawsze były kierowane przez *wybranego* na funkcję przewodniczącego prezydium szefa PZPR z danej dzielnicy lub w przypadku Rady Narodowej Miasta Krakowa - miasta. Wiceprzewodniczącymi byli wybierani przewodniczący dzielnicowi (analogicznie w przypadku RNMK - miejscy) stronnictw sojuszniczych. Dodatkowo, w skład prezydium obowiązkowo wchodził także sekretarz komitetów PZPR oraz komendanci Milicji Obywatelskiej (w przypadku dzielnic - dzielnicowi, w przypadku miasta - miejscy).

Po 1956 roku dotychczasowe funkcjonowanie rad narodowych zostało poddane ostrej krytyce. Wysuwano nawet postulaty powrotu do modelu samorządowego<sup>131</sup>. Konsekwencją ówczesnych sporów politycznych była ustawa o radach narodowych z 25 stycznia 1958 roku, która jednak nie doprowadziła do wzmocnienia systemu przedstawicielskiego. Realizacja postulatu jedności funkcji uchwałodawczej i wykonawczej doprowadziła do faktycznego zastępowania rady narodowej przez jej organ wykonawczo-zarządzający (prezydium)<sup>132</sup>.

Na fali wewnątrzpartyjnej krytyki zdecydowano się na zmniejszenie liczby radnych w radach narodowych z 700 wybranych w 1954 roku do 410 wybranych w roku 1958. Zrezygnowano także z instytucji zastępców radnych. Pozostawiono natomiast zasadę powoływania

<sup>130</sup> R. Sady, *Kraków i jego dzielnice...*, s. 135.

<sup>131</sup> S. Bereza, Przegląd niektórych problemów dyskusji prasowej o radach narodowych, *Studia Socjologiczno-Polityczne* 1958, nr 1, s. 210-215.

<sup>132</sup> J. Pokładcki, *Samorząd terytorialny...*, s. 31.

połowy składu komisji z członków niebędących radnymi. Pozostawienie instytucji członka komisji spoza rady w praktyce zniweczyło pozytywną tendencję ograniczania liczebności organów rad narodowych, zwłaszcza że w radach narodowych wszystkich szczebli istniało stosunkowo dużo komisji (w samej Radzie Narodowej Miasta Krakowa było ich przeszło 20).

**Rysunek 4. Podział Krakowa na sześć dzielnic**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, Wydawnictwo Kronika, Warszawa 1996.

W latach 60. utrzymywał się stabilny pod względem przynależności partyjnej skład rad narodowych. Dla przykładu w 1965 roku na 89 członków Rady Narodowej Miasta Krakowa 47 - reprezentowało PZPR, 13 - SD, 6 - ZSL, 23 - było formalnie bezpartyjnych, a faktycznie zależnych od partii. 48 legitymowało się wykształceniem wyższym i niepełnym wyższym, a 19 podstawowym. Wśród radnych było 58 pracowników umysłowych, 20 pracowników fizycznych, a 11 reprezentowało rzemiosło, rencistów i gospodarstwa domowe<sup>133</sup>.

### 1.5.3. Rady narodowe w latach 1973-1989

Pewna liberalizacja systemu komunistycznego w ZSRR i dyskusje na temat „samorządu komunistycznego” doprowadziły do tego, że najpierw w doktrynie, następnie nieśmiało w ustawodawstwie zaczęto lansować pogląd o możliwości traktowania rad terenowych również jako organów samorządu. Nowa tendencja znalazła odzwierciedlenie w ustawodawstwie polskim z lat 1972-1975, w którym rady narodowe zostały określone jako podstawowe organy samorządu społecznego<sup>134</sup>. Należy się jednak zgodzić z poglądem Barbary Zawadzkiej, że formuła określająca *rady narodowe jako organy władzy państwowej i podstawowe organy samorządu społecznego* nie została ustawowo skonkretyzowana ani poparta żadnymi konkretnymi uprawnieniami dla rad i że cała samorządowa funkcja rady pozostała w ustawie lat

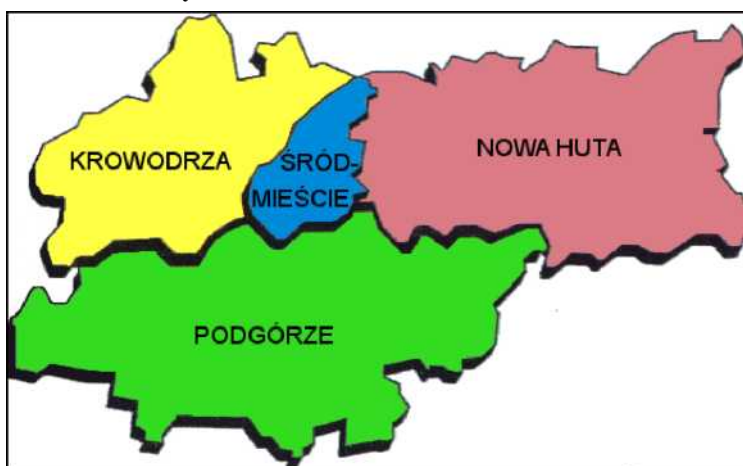
<sup>133</sup> A. Chwalba, *Dzieje Krakowa t.6...*, s. 311.

<sup>134</sup> Ustawa z dnia 29 września 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. nr 49, poz. 312).

siedemdziesiątych pustym ozdobnikiem<sup>135</sup>.

Reforma administracyjna z lat 1973-1975 zmieniła po raz kolejny strukturę rad narodowych w Krakowie. Dotychczasowe sześć dzielnic zastąpiono czterema (zob. rys. 5). Formalnie nastąpiło oddzielenie władzy uchwałodawczej od wykonawczej, a w miejsce przewodniczących rad narodowych wszystkich szczebli zostali powołani odpowiednio: wojewodowie, prezydenci miast lub naczelnicy gmin oraz naczelnicy dzielnic. Przy czym funkcję przewodniczących rad objęli obligatoryjnie pierwsi sekretarze PZPR odpowiednich szczebli.

**Rysunek 5. Podział Krakowa na cztery dzielnice**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, Wydawnictwo Kronika, Warszawa 1996.

Postanowienia reformy administracyjnej doprowadziły do ustanowienia nowych, relatywnie małych województw (liczbę województw zwiększono z 17 do 49), likwidacji posiadających dużą tradycję historyczną powiatów, oraz (co było chyba jedynym pozytywnym przebiegiem prowadzonych zmian) zniesienia gromad wiejskich i przywrócenia na ich miejsce gmin w połączeniu z reaktywacją instytucji sołtysa i wiejskiej jednostki pomocniczej - sołectwa.

Postanowienia reformy miały szczególnie negatywny wydźwięk dla Krakowa. Przestał on być miastem wydzielonym na prawach województwa. Władze utworzyły na to miejsce kadłubowe województwo miejskie krakowskie, obejmujące oprócz samego miasta głównie najbliższe położone tereny. Stworzenie takiego województwa i w takim kształcie nie miało uzasadnienia ekonomicznego i było bez wątpienia wyrazem woluntaryzmu władz centralnych oraz nieliczenia się z interesem lokalnym. W skład województwa miejskiego krakowskiego nie weszły m.in. powiaty olkuski i miechowski, które od setek lat były gospodarczo i kulturowo powiązane z Krakowem. Uczyniono je natomiast dalekimi peryferiami województwa katowickiego (Olkusz) i kieleckiego (Miechów). Podobne uwagi można odnieść do Bochni, Chrzanowa, jak też całego

<sup>135</sup> B. Zawadzka, Rady Narodowe a samorzady w świetle projektów nowych regulacji prawnych, *Państwo i Prawo* 1981, nr 1, s. 40.

Podhala<sup>136</sup>.

Utworzenie miejskiego województwa krakowskiego przyniosło jeszcze inną niekorzystną zmianę dla Krakowa, Rada Narodowa Miasta Krakowa przejęła funkcję rady narodowej całego nowo powstałego województwa, a w jej skład weszli radni z terenu całego województwa miejskiego, przedstawiciele wojewódzkich instytucji i urzędów (liczbę radnych zwiększono wówczas z 90 do 180). Takie rozwiązanie zmieniło zakres pracy rady. Zmiany te okazały się niekorzystne zarówno dla miasta (Rada Narodowa Miasta Krakowa musiała się zajmować wieloma lokalnymi problemami, np. Myślenic), jak też i dla okolicznych małych miejscowości, których rola i samodzielność zostały mocno ograniczone.

Ponadto, w myśl postanowień reformy centralizacyjnej zastępującej urząd przewodniczącego Prezydium RNMK urzędem Prezydenta Miasta Krakowa, zdecydowano, aby Prezydent Miasta Krakowa jako szef rady narodowej o charakterze wojewódzkim był przedstawicielem rządu i podlegał mianowaniu z jego nadania, co w praktyce oznaczało, że funkcję prezydenta miasta będą pełnił ludzie niemający z Krakowem wiele wspólnego.

Polska na początku lat osiemdziesiątych XX wieku weszła w okres ważnych przeobrażeń społeczno-politycznych, dotyczących w największym stopniu mechanizmów rządzenia w kraju. W tych warunkach jednym z najbardziej kontrowersyjnych było pytanie o kształt i charakter lokalnego systemu władzy. Przedstawione wówczas koncepcje odzwierciedlały różnice poglądów poszczególnych sił i orientacji politycznych oraz środowisk, a nawet autorów<sup>137</sup>. Dyskusje z lat 1980-1981 torowały drogę do powrotu koncepcji samorządu terytorialnego i jako takowe zostaną omówione szerzej w następnym rozdziale niniejszej rozprawy.

Rok 1980 okazał się poważnym wstrząsem politycznym. Na fali „Solidarności” pojawiło się autentyczne zainteresowanie społeczne działalnością rad narodowych, do których chciało kandydować coraz więcej bezpartyjnych kandydatów, wspieranych przez organizującą się opozycję.

Władza, pragnąc zachować *status quo*, już po zarejestrowaniu list, a w zasadzie listy wyborczej, zwiększyła liczebność rad narodowych, co zagwarantowało starymu aparatowi partyjnemu dalszą kontrolę nad tymi organami. W 1980 roku w Krakowie było ponad 900 radnych różnych szczebli. Jeden radny przypadał na około 800 mieszkańców (wliczając w to dzieci). Jedną z nielicznych pozytywnych zmian było odejście od zasady powoływania obligatoryjnie na funkcję Przewodniczących Rad Narodowych sekretarzy PZPR, choć z praktyką w tej materii było różnie. W Krakowie po rezygnacji I sekretarza KW Krystyna Dąbrowy ze stanowiska Przewodniczącego Rady Narodowej Miasta Krakowa nowym przewodniczącym wybrano Andrzeja Kurza, dyrektora Wydawnictwa Literackiego, zwolennika demokratycznych

<sup>136</sup> *Z przeszłości...*, red. J.M. Małecki, s. 370.

<sup>137</sup> J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny...*, s. 32.



reform<sup>138</sup>.

**Tabela 10. Prezydenci Miasta Krakowa w latach 1975-1990**

| <b>Imię i nazwisko</b> | <b>Okres sprawowania funkcji</b> |
|------------------------|----------------------------------|
| Jerzy Pękala           | 1 VII 1975 - 26 IV 1978          |
| Edward Barszcz         | 27 IV 1978 - 30 VI 1980          |
| Józef Gajewicz         | 26 IX 1980 - 8 XII 1982          |
| Tadeusz Salwa          | 8 XII 1982 - 13 I 1990           |
| Jerzy Rościszewski     | 9 II 1990 - 19 V 1990            |

Zródło: A Chwalba, *Dzieje Krakowa t. 6 - Kraków w latach 1945-1989*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2004.

Wprowadzenie stanu wojennego, który obok represji przyniósł stagnację i marazm życia społecznego całego kraju, doprowadziło do przerwania, a często i odwrócenia zachodzących przemian. Tych niekorzystnych tendencji nie zmieniła nawet nowa Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, która stanowiła kompromis pomiędzy różnymi propozycjami uregulowania spraw zarządu lokalnego. W ustawie tej zapisano, że rady narodowe jako organy władzy państwowej i podstawowe organy samorządu społecznego są zarazem organami samorządu terytorialnego. Dalej ustawa stanowiła, że rady urzeczywistniają zadania samorządu terytorialnego państwa, a wraz z samorządem mieszkańców tworzą system samorządu terytorialnego<sup>139</sup>.

Wybory do Rad Narodowych w 1984 roku nie cieszyły się już takim zainteresowaniem jak cztery lata wcześniej. Akcja bojkotu organizowana przez podziemną „Solidarność” sprawiła, że frekwencja wyborcza wyniosła, około 50 proc., co było bardzo mizernym wynikiem zwłaszcza jak na warunki PRL<sup>140</sup>.

Postępujący rozpad systemu wymusił w końcu na PZPR uznanie opozycji. Okrągły Stół, wybory z czerwca 1989 roku oraz sformowanie przez Tadeusza Mazowieckiego 24 sierpnia 1989 roku pierwszego po 1945 roku niekomunistycznego rządu w Polsce umożliwiło bezkrwawe przejście władzy przez demokratyczną opozycję i ponowne wprowadzenie samorządu terytorialnego w znaczeniu, jakie daje mu doktryna państw zachodnich.

<sup>138</sup> *Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, s. 458.

<sup>139</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 41, poz. 185).

<sup>140</sup> *Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, s. 472.

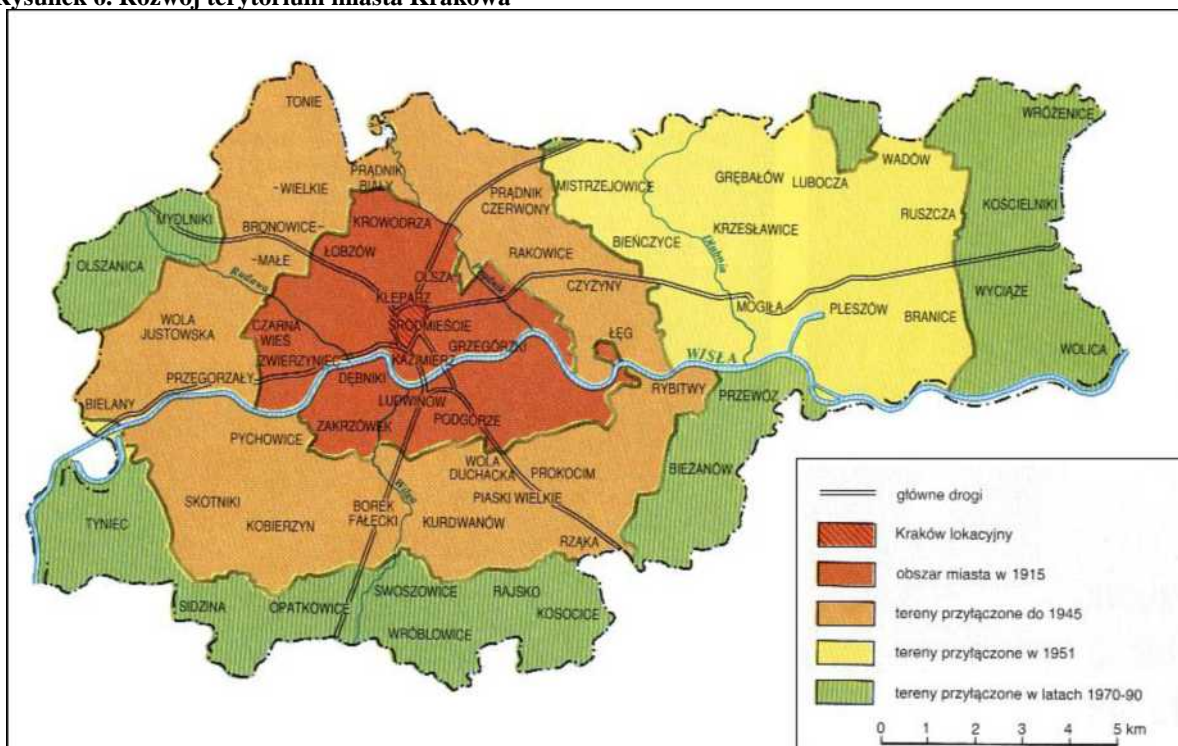
### 1.5.4 Rozwój terytorialny Krakowa w latach 1945-1986

Lata 1945-1986 to okres kilkukrotnych zmian granic Krakowa, w wyniku których jego powierzchnia wzrosła dwukrotnie: ze 165 km<sup>2</sup> w 1945 roku do 327 km<sup>2</sup> w 1986. Rok 1986 to data ostatecznego ukształtowania się terytorium miasta.

Tuż po zakończeniu II wojny światowej, w grudniu 1945 roku. Miejska Rada Narodowa po długiej debacie zatwierdziła poszerzenie granic miasta dokonane przez władze okupacyjne Generalnej Guberni w 1941 roku. O zachowaniu okupacyjnego *status quo* przesądziła ludność przyłączonych gmin, która opowiedziała się (z wyjątkiem Bieżanowa) za ich pozostawieniem w granicach Krakowa. Ostatecznie nowe granice miasta z lat 1941-1945 potwierdziło Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 października 1948 roku, z mocą obowiązującą od 18 stycznia 1945 roku<sup>144</sup>.

Po raz drugi granice Krakowa zmieniono w 1951 roku, kiedy to do miasta została dołączona Nowa Huta, budowana początkowo jako oddzielne miasto - kombinat, wraz z 12 okolicznymi wsiami<sup>145</sup>. Nowo przyłączone tereny, poza samą Nową Hutą, miały charakter typowo wiejskich osiedli, zamieszkiwanych przez 12 tys. mieszkańców.

Rysunek 6. Rozwój terytorium miasta Krakowa



Źródło: *Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, Wydawnictwo Kronika, Warszawa 1996.

<sup>144</sup> A Chwalba, *Dzieje Krakowa t.6...*, s. 12.

<sup>145</sup> Historia Nowej Huty, *Portal internetowy Nowa Huta* [<http://www.nh.pl/historia.htm>; dostęp: 21 lipca 2013].

Postanowienia reformy administracyjnej z lat 1973-1975 skutkowały kolejnym powiększeniem terytorium miasta. 1 stycznia 1973 roku do Krakowa włączono 22 miejscowości znajdujące się głównie w południowej, południowo-zachodniej oraz wschodniej części miasta. Wśród nich znalazła się zarówno mająca wiejski charakter Sidzina, jak i podmiejski kurort o miejsko-letniskowej zabudowie - Swoszowice. Po zmianach granic powierzchnia Krakowa wzrosła z 230,8 km<sup>2</sup> do 322,2 km<sup>2</sup> <sup>146</sup>.

Kolejnej zmiany granic dokonano w 1986 roku, przyłączając do Krakowa na południu Wróblowice oraz na północnym wschodzie południową część Dziekanowic. Na skutek zmian granic Krakowa blisko 60 proc. jego powierzchni stanowiły grunty orne, łąki, pastwiska i sady. W sumie na przestrzeni XX wieku powierzchnia miasta wzrosła aż pięćdziesięciopięciokrotnie. Gmina katastralna Stare Miasto (Kraków lokacyjny) zajmuje obecnie mniej niż 1 proc. obszaru miasta. Kraków z 1990 roku obejmował blisko 100 historycznych miejscowości, z czego 5 poprzednio było samodzielnymi miastami (Kleparz, Kazimierz, Podgórze, Nowa Huta, Kraków).

**Tabela 11. Powierzchnia miasta w latach 1945-1990**

| lata                              | 1945 | 1955 | 1975 | 1987 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|
| powierzchnia (w km <sup>2</sup> ) | 165  | 230  | 322  | 327  |

Zródło: A Chwalba, *Dzieje Krakowa t. 6 - Kraków w latach 1945-1989*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2004.

W latach siedemdziesiątych ujawniło się nieformalne obywatelskie lobby na rzecz „małego Krakowa” - jego największa aktywność przypadła na lata 80. Na pytanie postawione w ankiecie w latach 1983-1984: „Czy Pana/Pani zdaniem obecny Kraków jest miastem odpowiednim?”, 13,3 proc. ankietowanych odpowiedziało, że jest zbyt małym, 41,4 proc. - właściwym, a 42,5 proc. - że zbyt wielkim. Postawy niechętnie wielkiemu miastu przeważały wśród osób z wykształceniem wyższym, które urodziły się w Krakowie lub od dzieciństwa w nim mieszkały<sup>141</sup>. Krakowianie zaczęli się obawiać dalszego rozrostu miasta, które nie radziło sobie z zagrożeniami cywilizacyjnymi, problemami ekologicznymi, stąd ich głos za Krakowem w rozsądnych granicach. W latach osiemdziesiątych władze zaczęły się przychylić do zdania, że Kraków - pod względem obszaru - nie powinien się już rozwijać.

Po zmianie ustroju i odbudowie samorządności w Polsce, granice gmin samorządowych uległy stabilizacji. Władza państwowa, podobnie jak samorządowa, nie mogła już w sposób dowolny zmieniać ich przebiegu. Czynniki zmian ustrojowych wraz z nastrojami mieszkańców ustabilizował granice gmin w Polsce, w tym i granice Krakowa (w roku 2013 włączono do miasta jedynie niewielki fragment gminy Kocmyrzów - Luborzycy).

<sup>141</sup> K. Sowa, *Miasto - środowisko - mieszkanie*, Politechnika Krakowska, Kraków 1988, s. 173.

### 1.5.5. Podział administracyjny - dzielnice

W 1945 roku Kraków podzielony był dalej na dzielnice katastralne, których liczba wraz ze wzrostem powierzchni miasta (rok 1941/1945 i rok 1951) uległa zwiększeniu. Przy okazji tworzenia się i umacniania struktur partii Bloku Stronnictw Demokratycznych możemy wyróżnić jeszcze jeden nieformalny podział Krakowa na dzielnice. Mowa tu o tzw. dzielnicach politycznych, które odpowiadały strukturom organizujących się w mieście ugrupowań politycznych.

Miejski Komitet Polskiej Partii Robotniczej podzielił miasto na komitety dzielnicowe PPR. Do tej struktury dostosowały się bądź dostosować musiały inne ugrupowania wchodzące w skład Bloku Demokratycznego. W taki oto sposób ukształtowało się osiem dzielnic: Śródmieście, Krowodrza, Grzegórzki, Podgórze, Zwierzyńiec, Płaszów, Borek Fałęcki, Prądnik Czerwony. Nowa struktura polityczna nie była jednolita. Na przykład dla PPS dzielnicą był Prądnik Biały, natomiast dla PPR Prądnik Czerwony<sup>142</sup>.

Stopniowa konsolidacja władzy w rękach PPR, której przejawem była ingerencja w organizację i władzę partii sojuszniczych, doprowadziła do ograniczenia liczby partyjnych komitetów dzielnicowych do pięciu, tj. do Śródmieścia, Krowodrzy, Grzegórzek, Podgórze i Zwierzyńca. Nowa struktura terenowa ugrupowań politycznych działających na terenie Krakowa legła u podstaw wytyczenia nowych dzielnic administracyjnych miasta, które zastąpiły w grudniu 1954 roku zarówno istniejące od wielu lat dzielnice katastralne, miejskie urzędy obwodowe, jak też „dzielnicę polityczną”, wpisując się na ponad trzydzieści lat w krajobraz miasta.

Po likwidacji samorządu rozpoczął się proces tworzenia terenowych organów jednolitej władzy państwowej, czyli rad narodowych. 17 marca 1951 roku Rada Ministrów przyjęła uchwałę w sprawie podziału administracyjnego większych miast na dzielnice administracyjne.

Pierwszą dzielnicą administracyjną powstałą jeszcze przed decyzją Rady Ministrów była Nowa Huta, powołana z chwilą przyłączenia tego nowo budowanego miasta do Krakowa (1 stycznia 1951 roku). 2 stycznia 1951 roku uruchomiono Urząd Dzielnicowy dla Nowej Huty, a 31 marca odbyła się pierwsza sesja Dzielnicowej Rady Narodowej<sup>143</sup>. Nowa Huta stała się pierwowzorem dla dzielnic administracyjnych i działających w nich dzielnicowych rad narodowych. Dotyczyło to zwłaszcza zakresu czynności i kompetencji, relacji pomiędzy dzielnicą a miastem.

Zdaniem Romana Sadego opóźnienie w utworzeniu pozostałych dzielnic administracyjnych w Krakowie wywołał wewnątrzpartyjny spór o ich granice, liczbę i nazwy. Przyjęty na sesji Miejskiej Rady Narodowej projekt przewidywał podział Krakowa na pięć dzielnic o bardzo efemerycznych nazwach: Dzielnica Północna, Dzielnica Zachodnia, Dzielnica Nowe Śródmieście,

<sup>142</sup> R. Sady, *Kraków i jego dzielnice...*, s. 130.

<sup>143</sup> M. Niechaj, *Podziały...*

Dzielnica Południowa oraz istniejąca już podówczas Dzielnica Nowa Huta. Ten projekt podziału Krakowa nie został jednak zaakceptowany przez władze zwierzchnie. 6 października 1954 roku Wojewódzka Rada Narodowa, za zgodą Prezydium Rządu, utworzyła w mieście Krakowie - poza Nową Hutą - dalszych pięć dzielnic, nadając im nazwy: Stare Miasto, Zwierzyniec, Kleparz, Grzegórzki i Podgórze. Powołując nowe dzielnice, ustalono także podział mandatów w nowych radach dzielnicowych oraz termin wyborów na dzień 5 grudnia 1954 roku<sup>144</sup>.

**Tabela 12. Dzielnicze administracyjne Krakowa**

| Dzielnice    | Obszar w km <sup>2</sup> | Liczba radnych dzielnicowych rad narodowych | Ludność w tys. |          |
|--------------|--------------------------|---------------------------------------------|----------------|----------|
|              |                          |                                             | 1960 rok       | 1972 rok |
| Grzegórzki   | 15,9                     | 75                                          | 60             | 86       |
| Kleparz      | 26,9                     | 75                                          | 52             | 82       |
| Nowa Huta    | 76,4                     | 100                                         | 101            | 174      |
| Podgórze     | 77,7                     | 100                                         | 93             | 109      |
| Stare Miasto | 2,4                      | 100                                         | 67             | 49       |
| Zwierzyniec  | 30,6                     | 100                                         | 106            | 109      |

Źródło: A Chwalba, *Dzieje Krakowa t. 6 - Kraków w latach 1945-1989*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2004.

Do głównych kompetencji nowych dzielnic administracyjnych należały kwestie związane z gospodarką komunalną i mieszkaniową, prawidłowym funkcjonowaniem placówek służby zdrowia, oświaty, placówek handlowych i gastronomicznych, zagospodarowywanie terenów zielonych. Wraz z upływem czasu można zauważyć powolny, lecz systematyczny wzrost znaczenia i kompetencji rad dzielnic w mieście, czego przykładem jest wielkość i struktura wydatków: w 1955 roku Rada Narodowa Miasta Krakowa realizowała 82 proc. wydatków zapisanych w budżecie, podczas gdy dzielnice 18 proc., w 1957 roku w gestii władz miejskich było 80 proc. środków, a w gestii dzielnic już 20 proc.

Pod koniec lat pięćdziesiątych dzielnicowym radom narodowym przyznano kolejne zadania z zakresu oświaty i kultury, zdrowia i pomocy społecznej, gospodarki komunalnej, handlu, przemysłu i rolnictwa oraz porządku publicznego. Wobec przyznania większych kompetencji dzielnicom administracyjnym i w ramach realizacji reformy administracyjnej kraju dokonano 1 stycznia 1973 roku redukcji dzielnic. Połączono Dzielnicę Zwierzyniec i Dzielnicę Kleparz w Dzielnicę Krowodrza oraz Dzielnicę Grzegórzki i Dzielnicę Stare Miasto w Dzielnicę Śródmieście. Odtąd przez kolejnych 18 lat w Krakowie miał funkcjonować podział na 4 dzielnice administracyjne<sup>145</sup>.

Po wprowadzeniu nowego podziału zmieniono również system zarządzania Radami Narodowymi. Stało się to na mocy ustawy z 22 listopada 1973 r. o oddzieleniu władzy uchwało-

<sup>144</sup> R. Sady, *Kraków i jego dzielnice...*, s. 132.

<sup>145</sup> *Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, s. 472.

dawczej od wykonawczej w radach narodowych. Organami zarządzającymi i wykonawczymi dzielnicowych rad narodowych oraz organami administracji państwowej w miejsce prezydiów dzielnicowych rad narodowych stali się naczelnicy dzielnic, działający w urzędach dzielnicowych. Prezydiom pozostały funkcje koordynacyjne i reprezentacyjne<sup>146</sup>.

Granice powojennych dzielnic administracyjnych zostały wytyczone w sposób arbitralny, tworząc dzielnice administracyjne, tylko w nieznacznym stopniu uwzględniono poczucie tożsamości lokalnej. Choć nazwy dzielnic nawiązywały do nazewnictwa historycznego, to dzielnice administracyjne stanowiły sztuczne, często fasadowe twory. Były przykładem ingerencji władzy politycznej, zmierzającej do zacierania kulturowej i historycznej tożsamości poszczególnych jednostek - dzielnic miasta. Nowy podział administracyjny nie był zrozumiały dla mieszkańców miasta (przykładowo granica między Śródmieściem a Krowodrzą, która biegła Alejami Trzech Wieszczów, wytyczona została w sposób zupełnie przypadkowy)<sup>147</sup>.

### 1.5.6 Ludność miasta w latach 1945-1990

Analizując zagadnienia demograficzne związane z Krakowem, trzeba zauważyć, że największy wpływ na przyrost ludności miasta miała migracja, w dużej mierze spowodowana powstaniem miasta i kombinatu - Nowej Huty. Kraków stale przyciągał zastępy ludzi młodych, zwłaszcza po studiach i szkołach. Kusił perspektywą lepszych zarobków i wygodniejszych mieszkań. Imigracja do końca 1968 roku stanowiła 59,5 proc. całego przyrostu ludności. Największy napływ nowych mieszkańców nastąpił w 1954 roku, w okresie budowy Nowej Huty (37,9 tys. osób).

Od 1 sierpnia 1956 roku migracja zostaje zahamowana w następstwie wprowadzenia istotnych ograniczeń administracyjnych - meldowanie się w mieście poddano wówczas ścisłej kontroli. Kraków stał się tzw. *miastem zamkniętym*. Na zameldowanie mogli liczyć tylko ci, którzy potrafili udowodnić, że są niezbędni dla rozwoju gospodarki miasta i jego kultury. W 1956 roku przybyło do Krakowa 15,9 tys. osób, ubyło 16,6 tys. Dopiero od 1960 roku saldo wędrowek znów stało się dodatnie. Wśród napływających przeważała ludność wiejska. Jedynie w Dzielnicy Kleparz i Dzielnicy Zwierzyniec przeważali imigranci pochodzenia miejskiego<sup>148</sup>.

**Tabela 13. Ludność i gęstość zaludnienia w Krakowie w latach 1945-1990**

| Lata                                                  | 1945 | 1955 | 1965 | 1975 | 1986 | 1990 |
|-------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Ludność (w tys.)                                      | 298  | 421  | 520  | 685  | 740  | 750  |
| Gęstość zaludnienia (w osobach na 1 km <sup>2</sup> ) | 1806 | 1830 | 2261 | 2127 | 2263 | 2294 |

Zródło: *Ludność Krakowa na przestrzeni wieków* [[http://www.wawel.net/liczby\\_ludnosc.htm](http://www.wawel.net/liczby_ludnosc.htm); dostęp: 28 czerwca 2013].

<sup>146</sup> M. Niechaj, *Podziały...*

<sup>147</sup> A Chwalba, *Dzieje Krakowa t.6...*, s. 15.

<sup>148</sup> *Ibidem*, s. 16.

Dynamika wzrostu ludności w poszczególnych dzielnicach nie była jednakowa. Pod koniec 1950 roku teren późniejszej dzielnicy administracyjnej Zwierzyniec zamieszkiwało 87,4 tys. mieszkańców, Podgórze - 82,2 tys., a teren Nowej Huty - 15,7 tys. Jednak już w 1968 roku Nową Hutę zamieszkiwało 150 tys. osób (w 1960 roku dzielnica ta przekroczyła granicę 100 tys.), Zwierzyniec 108,1 tys., a Podgórze 96 tys. Najmniej mieszkańców żyło w Dzielnicy Stare Miasto: - 57 tys.; tu w latach 1953-1970 ubyło 16,2 tys. osób. Zmniejszenie zaludnienia Starego Miasta było następstwem typowego, nie tylko dla Krakowa, ale także dla innych dużych polskich miast procesu odpływu ludności ze ścisłego centrum miasta na peryferie<sup>149</sup>, któremu jednak, w odróżnieniu od przestrzeni śródmiejskiej w miastach państw Europy Zachodniej, nie towarzyszyło zjawisko gentryfikacji. Zmiany demograficzne w poszczególnych dzielnicach ilustruje tabela 14.

**Tabela 14. Dzielnice administracyjne Krakowa i rady narodowe, rok 1973**

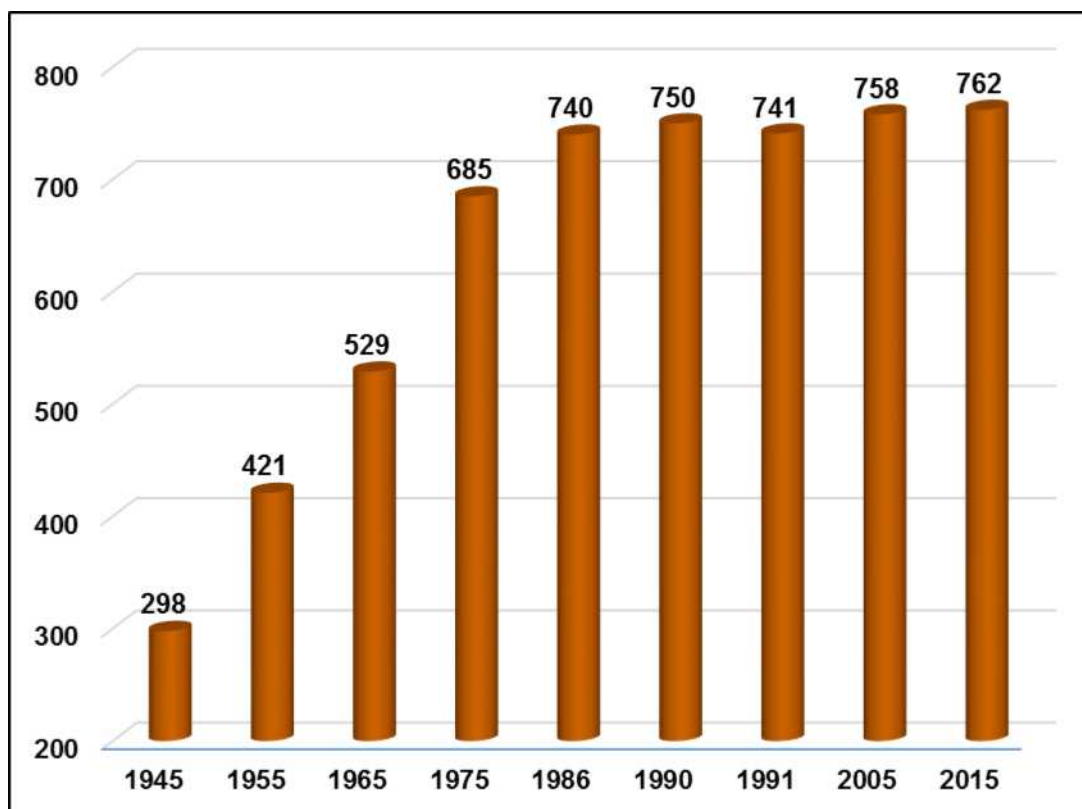
|                                      | Ogółem | Krowodrza | Nowa Huta | Podgórze | Sródmieście |
|--------------------------------------|--------|-----------|-----------|----------|-------------|
| <b>Powierzchnia w km<sup>2</sup></b> | 322    | 67        | 107       | 130      | 18          |
| <b>Ludność w tys.</b>                | 657    | 153       | 190       | 131      | 184         |
| <b>Liczba radnych</b>                | 300    | 70        | 80        | 70       | 80          |
| <b>Komisje w radach</b>              | 27     | 5         | 5         | 5        | 2           |
| <b>Członkowie komisji</b>            | 437    | 104       | 97        | 98       | 138         |
| <b>Wykształcenie radnych:</b>        |        |           |           |          |             |
| - wyższe                             | 89     | 28        | 11        | 24       | 26          |
| - średnie                            | 111    | 21        | 41        | 22       | 27          |
| - podstawowe                         | 100    | 21        | 28        | 24       | 27          |

Źródło: A Chwalba, *Dzieje Krakowa t. 6 - Kraków w latach 1945-1989*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2004.

Po II wojnie światowej Kraków stał się prawie wyłącznie miastem polskim i prawie wyłącznie rzymskokatolickim. W przeddzień wkroczenia wojsk sowieckich do Krakowa nieliczni już cywilni Niemcy i Ukraińcy opuścili miasto. Natomiast ludność żydowska w ponad 90 proc. została wymordowana przez okupanta. W grudniu 1947 roku, według Wojewódzkiego Komitetu Żydów, w Krakowie było 6269 Żydów, w marcu 1949 roku 6790. Stanowili zatem około 2 proc. ogółu ludności. Od 1956 roku ich liczba zaczęła spadać. U progu lat 70. społeczność ta liczyła kilkaset osób, a w 1989 roku - niecałe 200<sup>150</sup>.

**Wykres 5. Dynamika wzrostu ludności Krakowa w latach 1945-2015, w tys. mieszkańców**

<sup>149</sup> Ibidem, s. 17.  
<sup>150</sup> Ibidem, s. 19.



Źródło: *Ludność Krakowa na przestrzeni wieków* [[http://www.wawel.net/liczby\\_ludnosc.htm](http://www.wawel.net/liczby_ludnosc.htm)]; dostęp: 2 maja

2016]. Tabela 15. Ludność dzielnic administracyjnych Krakowa w latach 1960-1990

| Dzielnica                 | Ludność w tys. |         |      |      |
|---------------------------|----------------|---------|------|------|
|                           | 1960           | 1973*** | 1980 | 1990 |
| Stare Miasto/ Grzegórzki* | 127            | 184     | 172  | 161  |
| Zwierzyniec/Kleparz **    | 158            | 153     | 163  | 160  |
| Podgórze                  | 93             | 131     | 166  | 205  |
| Nowa Huta                 | 101            | 190     | 214  | 224  |

\* Po roku 1972 śródmieście \*\*  
Po roku 1972 Krowdrza

\*\*\* Różnica ludności wynika także ze znacznego powiększenia terytorium miasta. Źródło: A

Chwalba, *Dzieje Krakowa t. 6 - Kraków w latach 1945-1989*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2004.

W Krakowie pozostali też nieliczni Ukraińcy oraz Grecy i Macedończycy, którzy uciekając ze swojej ojczyzny, osiedlili się tu na początku lat pięćdziesiątych (około 100 osób). Część spośród nich uległa asymilacji do kultury polskiej. Podobnie asymilacji uległa część Romów osiedlonych w Krakowie i Nowej Hucie w latach pięćdziesiątych.

Reasumując, okres PRL to lata dużego rozwoju demograficznego i przestrzennego miasta (ogromny wzrost ludności i powierzchni miasta). Rozwoju, za którym nie nadążała jednolita partyjno-państwowa władza, jak też nadzorowana przez nią administracja. Złe zarządzanie miastem, chaotyczna urbanizacja, wielkie braki w infrastrukturze miejskiej doprowadziły do



oszczędzenia miasta i zdegradowania jego śródmiejskiej części.

## 1.6. TYPOLOGIA KRAKOWSKICH DZIELNIC

Analizując pod kątem historycznym podział terytorialny Krakowa na przestrzeni wieków, można zauważyć jego różnorodność oraz ciągle zmiany stosowanych rozwiązań ustrojowo-prawnych. Ponadto należy także dostrzec fakt, iż poszczególne podziały na dzielnice spełniały różne funkcje i realizowały krańcowo inne zadania. I tak dla przykładu dzielnice katastralne związane były z wprowadzonym przez Cesarstwo Habsburgów podatkiem katastralnym, natomiast zadaniem obwodów administracyjnych była decentralizacja administracyjnej obsługi ludności miasta.

Z uwagi na krańcowo różny charakter powoływanych w mieście dzielnic przy dużej liczbie występujących w całej historii Krakowa podziałów administracyjnych, wydaje się niezbędne stworzenie przejrzystej systematyki, której celem byłoby porównawcze zaprezentowanie wszystkich rodzajów krakowskich dzielnic, przyczyn dla których były powoływane oraz ukazanie stawianych przed nimi zadań.

Od momentu lokacji Krakowa w 1257 roku do postanowień Sejmu Wielkiego obradującego w latach 1788-1792 istniał w mieście podział na cztery kwartały miejskie. Po jego likwidacji do 1859 roku funkcjonowały w Krakowie cyrkuły, gminy miejskie oraz cyrkuły miejskie.

Ciągłe zmiany w podziałach administracyjnych miasta, w jakie obfitowała pierwsza połowa XIX wieku, były skutkiem braku stabilnej sytuacji politycznej Krakowa oraz zmiennej przynależności politycznej miasta. W dużym uproszczeniu można scharakteryzować ten okres jako ścieranie się francuskiego modelu administracji terenowej z modelem austriackim.

Model francuski dominował w czasie przynależności Krakowa do Księstwa Warszawskiego (1809-1815) oraz w czasie istnienia Rzeczypospolitej Krakowskiej. Znamiennym dowodem tej dominacji było funkcjonowanie w Krakowie francuskiego kodeksu cywilnego zwanego Kodeksem Napoleona, zastąpionego dopiero w 1850 roku austriackim Kodeksem cywilnym<sup>151</sup>.

Zgodnie z francuską koncepcją funkcjonowania administracji, gminy miejskie, na które podzielone było miasto, służyły jako okręgi wyborcze w wyborach do parlamentu Księstwa Warszawskiego oraz posiadały wybieralnego wójta. Instytucja wybieralnego wójta utrzymała się w Krakowie w pierwszych dwudziestu latach istnienia Rzeczypospolitej Krakowskiej do roku 1838, kiedy to krakowski senat na wniosek trzech zaborców dokonał zmian w ustroju Wolnego Miasta Krakowa, zastępując gminy miejskie cyrkułami miejskimi zarządzanymi przez

---

<sup>151</sup> M. Niechaj, *Od Rajców...*, s. 21.

mianowanych urzędników<sup>152</sup>.

Austriacki model administracji (polegający na hierarchizacji i podporządkowaniu urzędników szczebla niższego szczeblowi wyższemu, na którego czele stała osoba cesarza) funkcjonował w Krakowie do okresu reform z lat 60. XIX wieku. Jego wpływ na miasto zaznaczył się już w drugim okresie istnienia Rzeczypospolitej Krakowskiej (po 1838 roku). Cesarstwo Austrii dzieliło się na gubernie. Na czele *gubernium* złożonego z radców (*Hofrathe*) oraz niższych urzędników stał gubernator (*Stadthalter*), którego powoływał i odwoływał cesarz. *Gubernium* dzieliło się na cyrkuły, a te z kolei (od 1850 roku) na powiaty.

Objęcie Krakowa na początku lat pięćdziesiątych XIX wieku austriackim systemem podatkowym skutkowało utworzeniem dzielnic katastralnych. Był to, nie licząc średniowiecznych kwartałów miejskich, najdłużej funkcjonujący w Krakowie podział administracyjny. Dzielnice katastralne istniały blisko sto lat, tj. do końca roku 1954, i wpłynęły zarówno na świadomość współczesnych mieszkańców (do dziś na określenie miejsca zamieszkania krakowianie podają zwyczajowe nazwy dzielnic katastralnych, takie jak Olsza, Wesoła, Ludwinów, Kazimierz etc., co ukazały wyraźnie wyniki badań opisane w rozdziale piątym niniejszej rozprawy), jak też na proces tworzenia obecnie funkcjonujących dzielnic samorządowych (używanie jako nazw współczesnych dzielnic samorządowych liter rzymskich, podobny przebieg granic dzielnic na niektórych odcinkach).

Niewątpliwie bardzo charakterystycznym dla Krakowa okresem są lata 1936-1954. Jest to bowiem czas, w którym funkcjonuje w mieście równolegle więcej niż jeden podział administracyjny. Przy czym lata 1940-1954 to istnienie obok siebie aż trzech różnych podziałów administracyjnych. W czasie niemieckiej okupacji istnieją: dzielnice katastralne, obwody administracyjne, narodowe strefy osiedlenia. W latach 1945-1954 oprócz dzielnic katastralnych i obwodów administracyjnych tworzone są dzielnice polityczne, a od 1951 roku dzielnice administracyjne. W sposób szczegółowy rodzaje krakowskich dzielnic od 1859 roku przedstawia tabela 16.

Reasumując, tworząc systematykę podziałów administracyjnych funkcjonujących w Krakowie na przestrzeni wieków, możemy wyróżnić ich co najmniej dziesięć, z tym że od 1859 roku do czasów obecnych funkcj onowało sześć rozmaitych podziałów terytorialnych Krakowa. Spośród nich tylko dzielnice katastralne, administracyjne i obecne samorządowe znalazły trwałe miejsce w świadomości mieszkańców miasta.

Analizując historię administracyjną Krakowa, należy zauważyć, że miasto w procesie rozrostu swego terytorium włączyło w swoje granice wiele mniejszych miejscowości, łączna ich liczba oscyluje w okolicach stu, z tego aż cztery (nie licząc samego Krakowa) posiadały przed

---

<sup>152</sup> Z  *dziejów Krowodrzy*, red. M. Niechaj, s. 25.

połączeniem status odrębnych miast. Powiększanie terytorium miasta następowało nie stopniowo, lecz falowo, często liczba nowych mieszkańców stanowiła duży odsetek całej ludności Krakowa.

**Tabela 16. Rodzaje krakowskich dzielnic w latach 1859-2015**

| Nazwa                            | Okres funkcjonowania | Organ założycielski                        | Okres i liczba dzielnic                                                                                | Funkcje, zadania, kompetencje                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------|----------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dzielnice katastralne            | 1859-1954            | Władze Cesarstwa Austro-Węgier             | 1859-1910 18 1915-1941 22 1941-1951 52 1951-1954 64                                                    | Funkcje związane z podatkiem od nieruchomości, tzw. podatkiem katastralnym. Każda dzielnica katastralna obejmowała obszar jednego rejestru danych o budynkach i gruntach oraz ich właścicielach.               |
| Miejskie obwody administracyjne  | 1936-1954            | Samorząd miasta Krakowa                    | 1936-1941 6 1941-1954 10                                                                               | Decentralizacja obsługi administracyjnej ludności miasta Krakowa.                                                                                                                                              |
| Narodowościowe strefy osiedlenia | 1940-1945            | Niemieckie władze okupacyjne               | 1940-1945 dzielnice dla ludności niemieckiej i ukraińskiej 1940-1943 dzielnica dla ludności żydowskiej | Segregacja rasowa/etniczna ludności miasta Krakowa, próba realizacji ideologii nazistowskiej.                                                                                                                  |
| Dzielnice polityczne             | 1945-1954            | Władze partyjne PPR i partii sojuszniczych | 1945-1948 8 1948-1954 5                                                                                | Tworzenie systemu przywództwa partyjno-państwowego nadało charakter formalny strukturze partii rządzących i w praktyce doprowadziło do przekazania lokalnym komitetom partyjnym sporej części władzy lokalnej. |
| Dzielnice administracyjne        | 1951-1990            | Wojewódzka Rada Narodowa                   | 1951-1954 1 1954-1973 6 1973-1990 4                                                                    | Struktury terytorialne jednolitej władzy państwowej. Zadania administracyjne, decyzyjne.                                                                                                                       |
| Dzielnice samorządowe            | 1991 -obecnie        | Samorząd miasta Krakowa                    | 1991- obecnie 18                                                                                       | Gminne jednostki pomocnicze. Funkcja opiniotwórcza i decyzyjna względem zadań gminy przy zachowaniu niepodzielności krakowskiej gminy miejskiej.                                                               |

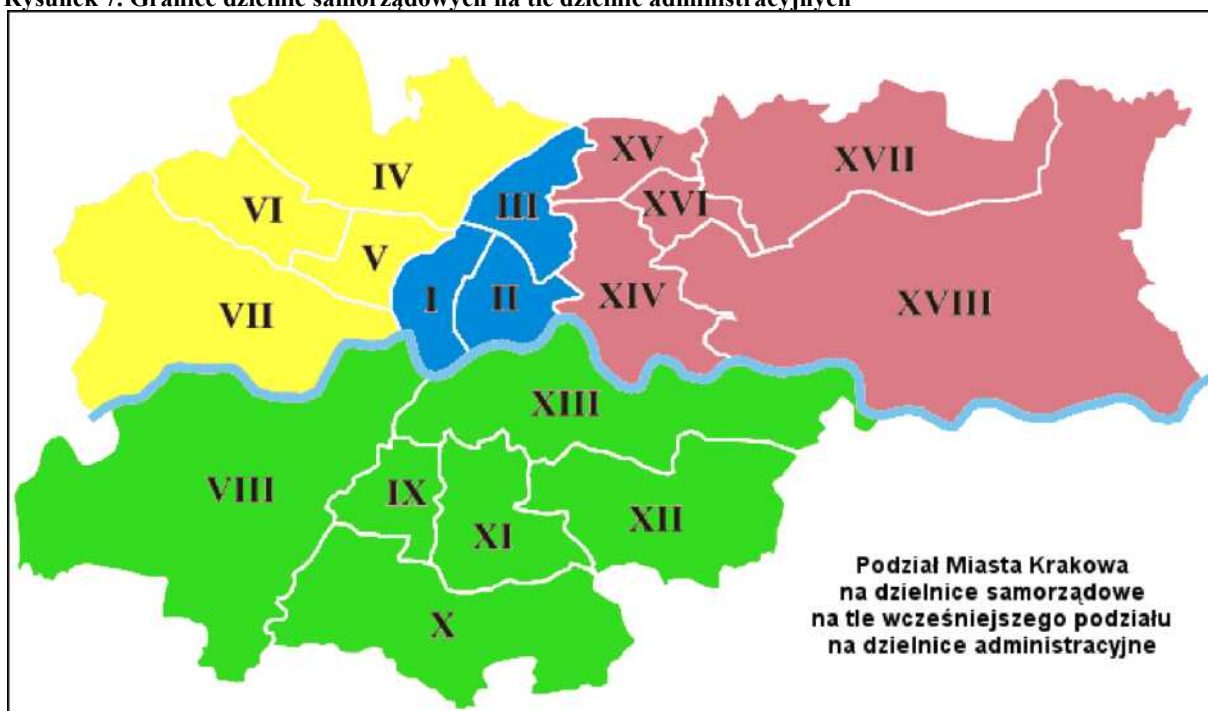
Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, Wydawnictwo Kronika, Warszawa 1996.

Taki przebieg procesu powiększania obszaru miasta sprzyjał utrwalaniu się odrębności lokalnej mieszkańców nowo przyłączonych dzielnic i osiedli. Doskonałym tego przykładem jest Nowa Huta, gdzie do dzisiaj często można usłyszeć określenia, mieszkam w Nowej Hucie, u nas na Hucie, jadę do Huty, wskazujące na istnienie w świadomości zbiorowej poczucia odrębności od mieszkańców innych części Krakowa. Podobne zjawiska, chociaż w mniejszym stopniu, zachodzą w innych częściach miasta, np. w Podgórzu czy Bronowicach. Co ciekawe, wielkie ruchy migracyjne związane z budową nowych osiedli mieszkaniowych w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego stulecia nie tylko nie zatarły tych odrębności, ale stworzyły nowe.

Wykształcenie się odrębności lokalnej poszczególnych części miasta stanowi dobrą podstawę dla funkcjonowania w Krakowie samorządowych dzielnic i niewątpliwie przyczyniło się w swym przebiegu historycznym do ich utworzenia w 1991 roku. Kształtująca się na przestrzeni

wieków odrębność lokalna poszczególnych części miasta będzie zatem pierwszym czynnikiem historycznym wpływającym na proces tworzenia dzielnic samorządowych.

**Rysunek 7. Granice dzielnic samorządowych na tle dzielnic administracyjnych**



Kolor niebieski - Dzielnica Śródmieście, kolor żółty - Dzielnica Krowdrza, kolor zielony - Dzielnica Podgórze, kolor - czerwony Dzielnica Nowa Huta.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie red. K. Trafas, *Vademecum radnego dzielnicy*, red. K. Trafas, Komitet Obywatelski Miasta Krakowa, Kraków 1996.

Wydaje się niewątpliwy fakt, że istnienie na przestrzeni prawie całej historii Krakowa podziałów administracyjnych jego terytorium jest kolejnym z czynników historycznych, które wpłynęły zarówno na podjęcie decyzji o utworzeniu dzielnic samorządowych w mieście, jak i też doprowadziły do znaczącego podniesienia ich rangi w latach późniejszych. Mieszkańcy miasta byli przyzwyczajeni do istnienia w Krakowie podziału administracyjnego, co wykorzystano, decentralizując wiele zadań gminnych właśnie w oparciu o strukturę terenową dzielnic samorządowych.

Za poparciem tej tezy przemawia chociażby przebieg granic nowych dzielnic samorządowych, pokrywających się z granicami dzielnic administracyjnych (zob. rys. 7), na wielu odcinkach zbieżnych także z granicami niegdysiejszych dzielnic katastralnych. Dzielnice samorządowe to zatem element kontynuowania pewnej tradycji funkcjonującej w mieście Krakowie.

Kolejnym, trzecim już, czynnikiem historycznym wpływającym na kształtowanie się krakowskich dzielnic samorządowych jest duże przywiązanie mieszkańców miasta do idei samorządności. Kraków jest bowiem miastem z ogromnymi tradycjami w zakresie demokra-

tycznych mechanizmów sprawowania władzy lokalnej, wyrosłych jeszcze na gruncie Autonomii Galicyjskiej i ostatnich latach pierwszej Rzeczypospolitej.

Działalność samorządu miejskiego, czy to w czasach Rzeczypospolitej Krakowskiej, Autonomii Galicyjskiej, czy okresie II Rzeczypospolitej, przynosiła miastu rozwój, a mieszkańcom stabilizację. Z kolei czasy braku władzy samorządowej w mieście zapisały się jako epoka stagnacji rozwoju miasta i okres jego upadku, czego znamienym przykładem są pięćdziesiąte lata XIX wieku. Posiadanie dużych tradycji samorządowych sprzyjało przekazywaniu kompetencji gminnych jednostkom niższego szczebla w ramach realizacji idei władzy bliskiej obywatelowi, taki proces niewątpliwie także miał podłoże historyczne. Wspierała go również tradycja ruchów obywatelskich i społecznych o charakterze pokojowym, które niejednokrotnie bardzo mocno wpisywały się w historię Krakowa.

Wszystkie powyższe czynniki tworzą tło historyczne dla procesu tworzenia w Krakowie jednostek pomocniczych - dzielnic samorządowych i ukazują znaczenie wpływów czynników historycznych na współczesność. Dzielnice samorządowe miasta Krakowa są spadkobiercami długiej tradycji i wpisują się w charakter miasta i jego mieszkańców. Oczywiście dotyczy to przede wszystkim samej idei dzielnic jako jednostek pomocniczych, a nie ich kształtu, kompetencji, czy zadań przed nimi stawianych. Te ostatnie mogą być oczywiście różne i - co więcej - różne być powinny, ażeby lepiej tradycję dopasować do wymagań współczesności.

## **Rozdział 2**

### **KONCEPCJA I MODELE JEDNOSTEK POMOCNICZYCH GMINY W USTROJU SAMORZĄDOWYM POLSKI W LATACH 1990-2015**

Samorząd terytorialny jest częścią administracji publicznej, wyodrębnioną spośród władzy państwowej w formie odrębnego, lokalnego podmiotu prawa, który nie jest częścią składową administracji rządowej. Przez samorząd terytorialny rozumie się prawo i faktyczną zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w granicach przepisów prawa, istotną częścią spraw publicznych, związanych z zaspokojeniem zbiorowych potrzeb wspólnoty<sup>153</sup>. W tradycyjnej doktrynie przyjęto, że samorząd terytorialny jako część administracji publicznej charakteryzuje się samodzielnym wykonywaniem spraw publicznych, na własną odpowiedzialność i w interesie członków społeczności lokalnych. Samorząd terytorialny dysponuje pod tym względem tymi samymi środkami co cała administracja publiczna, a więc władztwem administracyjnym. Zasadnicza różnica wynika z odrębnej od państwa podmiotowości prawnej

---

<sup>153</sup> Z. Gilowska, L. Kieres, R. Sowiński, *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie*, Fundusz Współpracy PL, Warszawa 1993, s. 102.

samorządu<sup>154</sup>.

Odbudowa w Polsce organów samorządu terytorialnego jest ściśle związana z „rewolucją Solidarności” - demokratyzacja stosunków społecznych, rozwój samorządności to podstawowe hasła, pod którymi organizował się ten ruch społeczny w 1980 roku<sup>155</sup>.

Pierwsze postulaty „Solidarności” dotyczące przywrócenia w Polsce samorządu terytorialnego nie miały jednak szans realizacji, wprowadzony 13 grudnia 1981 roku stan wojenny przerwał proces przemian politycznych zachodzących od sierpnia 1980 roku<sup>156</sup>.

W latach osiemdziesiątych XX wieku nastąpił w Polsce renesans lokalności, w którym wyrażało się zainteresowanie problematyką społeczności lokalnych, oraz renesans lokalizmu, który miał oznaczać względną autonomię oraz upodmiotowienie w zakresie gospodarczym i społecznym konkretnych społeczności lokalnych w ramach szerszego układu społeczno-przestrzennego i politycznego. Renesans ów był przede wszystkim reakcją na nadmierny centralizm polityczny i gospodarczy. W praktyce oznaczało to aktywizację różnorodnych inicjatyw obywatelskich związanych ze środowiskami lokalnymi, np. towarzystw regionalnych, oraz powstawanie nowych inicjatyw, takich jak ruchy ekologiczne czy gospodarcze<sup>157</sup>.

Zmiany polityczne i społeczne końca lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku doprowadziły do rozmów Okrągłego Stołu. Jednym z tematów poruszanych w trakcie obrad był postulat opozycji dotyczący reaktywacji samorządu terytorialnego w Polsce. Negocjacje prowadzone w ramach grupy roboczej ds. samorządu terytorialnego nie przyniosły znaczących rezultatów. Podpisany 4 marca 1989 roku protokół końcowy był jedynie protokołem rozbieżności. Kluczowa sprawa charakteru i funkcji samorządu terytorialnego nie została rozwiązana. Strona solidarnościowo-opozycyjna uznała, że przedstawicielskie organy terenowe powinny być wyłącznie organami samorządu terytorialnego, wykonującymi zarówno przewidziane prawem funkcje władzy publicznej, jak też prowadzącymi działalność gospodarczą w oparciu o mienie komunalne. Natomiast ówczesna strona rządowo-koalicyjna proponowała określenie ich jako organów uchwałodawczych samorządu terytorialnego, wypełniających przy tym, na podstawie Konstytucji PRL i ustaw, funkcje organów władzy państwowej. Te same ujęcia prezentowano w odniesieniu do organów administracji terenowej, mienia komunalnego oraz w innych zasadniczych kwestiach<sup>158</sup>. Różnice w organizacji pomiędzy samorządem terytorialnym a systemem rad narodowych prezentuje tabela 17.

---

<sup>154</sup> Zob. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Przemiany, Warszawa 1990, s. 140.

<sup>155</sup> S. Wilkanowicz, *Formy i zadania samorządu*, *Tygodnik Solidarność* 1981, nr 25, s. 11.

<sup>156</sup> J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny...*, s. 39.

<sup>157</sup> *Ibidem*, s. 47.

<sup>158</sup> Protokół końcowy grupy roboczej Okrągłego stołu, *Rada Narodowa* 1989, nr 27/28, s. 10.

**Tabela 17. Porównanie cech samorządu terytorialnego z systemem rad narodowych**

| <b>Jednostki samorządu terytorialnego</b>                                                                                                     | <b>Rady narodowe</b>                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Posiadają odrębność podmiotową - nie są składową administracji rządowej.                                                                      | Są terenowymi organami jednolitej władzy państwowej - brak odrębności podmiotowej.                                                                                                                  |
| Posiadają własną demokratyczną organizację ustaloną przez ustawę i własny statut.                                                             | Nie posiadają demokratycznej organizacji wewnętrznej, członkowie rad wybierani w fasadowych wyborach.                                                                                               |
| Są niezależne względem siebie.                                                                                                                | Są hierarchiczne względem siebie - jednostka niższego szczebla podlega jednostce szczebla wyższego.                                                                                                 |
| Posiadają osobowość prawną - są podmiotem prawa prywatnego.                                                                                   | Nie posiadają osobowości prawnej.                                                                                                                                                                   |
| Posiadają mienie komunalne.                                                                                                                   | Dysponują mieniem państwowym, nie są właścicielami mienia komunalnego.                                                                                                                              |
| Corocznie uchwalają własny budżet, niebędący częścią budżetu państwa.                                                                         | Posiadają budżet stanowiący część składową budżetu państwa.                                                                                                                                         |
| Podejmują decyzje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.                                                                             | Podejmują decyzję w imieniu władzy państwowej.                                                                                                                                                      |
| Są kontrolowane i chronione przez niezależne sądy administracyjne i powszechne, nadzór państwa ogranicza się jedynie do kryterium legalności. | Nadzór nad działalnością sprawuje Rada Państwa i rady narodowe wyższego szczebla wg kryterium legalności i celowości (działalność rad musiała być zgodna z tzw. zasadniczą linią polityki Państwa). |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1996.

Po sukcesie wyborczym w częściowo wolnych wyborach do sejmu i senatu elity polityczne związane z „Solidarnością” zaczęły gwałtownie poszukiwać koncepcji na podstawie której można by było zbudować nowy ład społeczny. Odbudowa samorządu terytorialnego nie mogła być zmianą ewolucyjną, była bowiem uderzeniem w samą podstawę scentralizowanego państwa, a to przez przełamanie aż pięciu monopolu istniejących w dotychczasowym systemie politycznym i instytucjonalnym: jednolitej władzy politycznej, jednolitej władzy państwowej, jednolitego budżetu państwa, jednolitej struktury mienia państwowego, monopolu urzędników państwowych. Z tego względu dokonany w pierwszej połowie 1990 roku akt reformy miał znaczenie rewolucyjne i może być określany mianem „rewolucji samorządowej”<sup>159</sup>.

Rewolucja samorządowa „Solidarności” była w rzeczywistości działaniem zainicjowanym i kierowanym odgórnie. Kiedy z przyczyn politycznych odłożono myśl o szybkich wyborach parlamentarnych, ukierunkowano działania na odbudowę samorządności lokalnej. Już 29 lipca 1989 roku senat przyjął uchwałę, w której sformułowano wstępną koncepcję budowy samorządu terytorialnego i podjęto inicjatywę ustawodawczą<sup>160</sup>. W pracach nad ustawą zarysował się widoczny podział ról. Inicjatywę uchwałodawczą i ciężar przygotowania projektów niezbędnych do realizacji aktów prawnych wzięł na siebie senat. Przygotowanie struktur realizacyjnych do szybkiego zastąpienia rad narodowych organami samorządu terytorialnego leżało w gestii

<sup>159</sup> J. Reguński, Samorząd terytorialny. Skąd i dokąd?, *Samorząd Terytorialny* 1991, nr 1-2, s. 106.

<sup>160</sup> Uchwała Senatu w sprawie samorządu terytorialnego z dnia 29 lipca 1989 r., *Rada Narodowa* 1990, nr 35.

nowego, solidarnościowego rządu<sup>161</sup>, a prowadzenie działalności szkoleniowej oraz przygotowywanie kadr samorządowych należało do formalnie niezależnej Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, powiązanej jednak personalnie z senatem i rządem.

Prace legislacyjne nad ustawami wprowadzającymi samorząd terytorialny przebiegały bardzo szybko. Z tego względu trudno powiedzieć, w jakim stopniu brane były pod uwagę głosy zgłaszane w toku dyskusji nad projektami ustaw ustrojowych. Należy jednak przyznać, że inicjatorzy tych ustaw wystąpili z apelem do rad narodowych i organów administracji terenowej o nadsyłanie uwag do projektów<sup>162</sup>.

Proces legislacyjny zakończony przyjęciem pakietu ustaw regulujących funkcjonowanie władzy na szczeblu lokalnym wykazał brak spójnej i jednolitej koncepcji - nie została ona wypracowana przez głównych autorów reform, czyli senat i rząd. W wyniku tego faktycznie dokonana decentralizacja miała bardzo ograniczony zakres. Wiele spraw o ewidentnie lokalnym charakterze pozostało we władaniu administracji centralnej, wojewódzkiej i rejonowej<sup>163</sup>.

## **2.1. ROZWÓJ I STABILIZACJA USTROJU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE W LATACH 1990-2015**

Analizując rozwój ustroju samorządowego w Polsce w latach 1990-2015 nie sposób nie zauważyć trzech etapów, w jakich on przebiegał. Pierwszy etap obejmujący lata 1990-1998 to powstanie organów samorządowych na szczeblu gminy, ich rozwój zarówno w ujęciu wzrostu kompetencji, jak też znaczenia w ramach ustroju administracyjnego kraju. Okres ten charakteryzuje się przekazywaniem przez władzę centralną coraz to nowych uprawnień wspólnotom samorządowym działającym na szczeblu gmin, jak też doprecyzowaniem rozwiązań w zakresie ich wewnętrznego ustroju, wewnętrznej organizacji. Symbolicznym jego zakończeniem jest wprowadzenie tzw. ustawy o dużych miastach, jak też przyjęcie nowej Konstytucji RP. Kolejny, drugi etap (lata 1999-2001) to czas wdrażania w Polsce reformy zmieniającej podział administracyjny kraju, powstanie organów samorządowych na szczeblu województw i powiatów, ukształtowanie kompetencji samorządu gminnego, wzmocnienie pozycji dużych miast. Trzeci etap rozwoju samorządu terytorialnego (rok 2002) związany jest z wprowadzeniem w gminach bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i charakteryzuje się wzmocnieniem roli organów wykonawczych gminy względem organów uchwałodawczych - rad gminnych i miejskich. Po tym okresie rozwiązania ustrojowe w zakresie samorządu terytorialnego

---

<sup>161</sup> *Reforma samorządowa, materiały źródłowe 1980-1990*, red. J. Regulski, Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2000, s. 265.

<sup>162</sup> J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny...*, s. 62.

<sup>163</sup> A.T. Kowalewski, Trudne początki samorządu terytorialnego, *Samorząd Terytorialny* 1991, nr 1-2.



cechuje stabilizacja (lata 2003-2015).

Podstawowe znaczenie dla funkcjonowania samorządu lokalnego w Polsce w latach 1990-1998 miała ustawa z marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, zwana ustawą samorządową. Traktowała ona wszystkie jednostki podstawowe podziału terytorialnego kraju istniejące w dniu 27 maja 1990 roku jako gminy samorządowe. Wyjątek pod tym względem stanowiła Warszawa, w której status gmin przyznano 7 dzielnicom<sup>164</sup>. Zasadniczym elementem określającym sytuację ustrojową gmin samorządowych było przekazanie im zakresu zadań. Przepisy ustawy włączały do zakresu ich działania wszystkie sfery publiczne o znaczeniu lokalnym, które nie zostały zastrzeżone na rzecz innych podmiotów, przyjmując zarazem tradycyjną formułę rozdzielania zadań gminy na zadania własne i zadania zlecone. Podział ten rodził konsekwencje prawne w sposobie ich finansowania, w środkach nadzoru, w procedurze odwoławczej od podejmowanych decyzji oraz w odpowiedzialności za te decyzje<sup>165</sup>.

W Ustawie o samorządzie terytorialnym nie określono enumeratywnie zadań własnych gminy. Zawarte w art. 7. ust 1. tej ustawy wyliczenie ma charakter taksatywny i stanowi wskazówkę, które problemy powinny szczególnie zaprzętać uwagę organów gminy<sup>166</sup>. Tak określony zakres działań nie oznacza, że wszystkie wyliczone sprawy pozostają we właściwości gminy. Szczegółowa skala zadań i kompetencji gmin określana była przez przepisy materialne oraz Ustawę o podziale zadań i kompetencji pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej, czyli tzw. ustawę kompetencyjną<sup>167</sup>. Na początku funkcjonowania samorządu wśród zadań własnych gminy nie było m.in. zadań i kompetencji dotyczących opieki społecznej (wprowadzono je dopiero Ustawą z dnia 4 stycznia 1993 r. o pomocy społecznej)<sup>168</sup>, ochrony zdrowia, a z dziedziny oświaty pozostawały tylko zadania odnoszące się do przedszkoli. Zmianę podporządkowania szkół podstawowych ograniczono w czasie do końca 1993 roku, po czym miały one powrócić do właściwości gmin. Termin ten został jednak przesunięty Ustawą o zmianie ustawy o systemie oświaty i ostatecznie dopiero w 1996 roku gminy przejęły szkolnictwo szczebla podstawowego<sup>169</sup>.

Proces przejmowania przez samorzady lokalne kompetencji administracji państwowej przebiegał w sposób nierównomierny i w największym stopniu zachodził w dużych gminach miejskich. Doprowadziło to do znacznego wzmocnienia kompetencji samorządów największych

---

<sup>164</sup> Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 34, poz. 200).

<sup>165</sup> K. Podgórski, Ustawowa regulacja zadań gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, *Samorząd Terytorialny* 1991, nr 11-12, s. 23.

<sup>166</sup> Ustawa o samorządzie gminnym.

<sup>167</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 34, poz. 198).

<sup>168</sup> Dz.U. 1998 nr 64, poz. 414, tekst jedn. z późn. zm.

<sup>169</sup> J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny...*, s. 85.

polskich miast. Podstawę prawną przekazywania miastom zadań i kompetencji z zakresu ogólnej i specjalnej administracji rządowej stanowił art. 35 ustawy budżetowej na rok 1993, który stwierdzał: „Upoważnia się Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, zadań i kompetencji z zakresu administracji rządowej ogólnej i specjalnej, które będą przekazane do wykonania organom samorządu terytorialnego we wskazanych miastach wraz ze środkami finansowymi”<sup>170</sup>. Wykaz miast, którym mogły być przekazywane dodatkowe kompetencje, zawierał załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z 13 lipca 1993 r. Były to największe polskie miasta liczące ponad 100 tys. mieszkańców oraz kilka mniejszych, leżących w obrębie strefy metropolitalnej górnośląskiej i gdańskiej. Z uwagi na specyficzny ustrój programem tym nie została objęta Warszawa. Spośród 46 miast wymienionych w załączniku do rozporządzenia do faktycznej realizacji przystąpiło 43. Nie podpisały porozumień i nie przystąpiły do programu: Chorzów, Sosnowiec i Grudziądz<sup>171</sup>.

Przejęcie kompetencji przez miasta, które sygnowały porozumienia, nastąpiło 1 stycznia 1994 roku. Do najważniejszych zadań przekazanych przez administrację państwową samorządom należy zaliczyć: gospodarkę gruntami, budownictwo, zarząd dróg krajowych i wojewódzkich, szkolnictwo podstawowe oraz ponadpodstawowe, zarządzanie częścią placówek służby zdrowia, uprawnienia wynikające z Ustawy prawo o ruchu drogowym, wydawanie zezwoleń na prowadzenie drobnej wytwórczości oraz na publiczną działalność artystyczną, rozrywkową, a także sportową, ochronę przeciwpożarową i inne. Wraz z przekazaniem gminom zadań i kompetencji nastąpiło także nieodpłatne przekazanie mienia służącego użyteczności publicznej, niezbędnego do ich realizacji<sup>172</sup>.

Pozytywne doświadczenia wyniesione z programu przekazywania dużym miastom dodatkowych kompetencji stały się podstawą do uchwalenia przez sejm Ustawy z dnia 21 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych<sup>173</sup>. Nowa ustawa sankcjonowała wcześniejsze rozwiązania prawne oraz przekazywała dodatkowe uprawnienia gminom warszawskim (od 1 stycznia 1997 r.). W wyniku nowelizacji ustawy o samorządzie terytorialnym stworzono również dodatkową możliwość przejmowania przez związki komunalne określonych zadań z zakresu administracji państwowej na podstawie porozumienia z organami tej administracji<sup>174</sup>.

Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami ustrojowymi gminy prowadzić miały samodzielną

---

<sup>170</sup> Ustawa z dnia 12 lutego 1993 r. Budżet na rok 1993 (Dz.U. nr 14, poz. 64).

<sup>171</sup> A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu: zagadnienia ustrojowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2006, s. 27.

<sup>172</sup> A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu*, s. 28.

<sup>173</sup> Dz.U. 1997 nr 36, poz. 224, tekst jedn z późn zm.

<sup>174</sup> J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny...*, s. 124.

politykę finansową na podstawie własnych budżetów, odrębnych od budżetu państwa<sup>175</sup>. Samorządy gminne otrzymały ponadto możliwość prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli nie wykroczała ona poza zadania z zakresu użyteczności publicznej<sup>176</sup>.

Ustawa o samorządzie gminnym wprowadzała kadencyjność rady gminy. Pracami rady kierować miał jej przewodniczący, rada mogła wybrać ze swojego grona także 1-3 wiceprzewodniczących. Funkcji przewodniczącego nie można było łączyć z funkcją przewodniczącego zarządu gminy<sup>177</sup>, a od 17 listopada 1995 r. także z funkcją członka jej zarządu<sup>178</sup>. Rada do wykonywania określonych zadań mogła powołać komisje, w skład których mogły wchodzić osoby spoza rady w liczbie nieprzekraczającej połowy składu komisji. Szczególnego rodzaju komisją była komisja rewizyjna, która do momentu nowelizacji Ustawy o samorządzie terytorialnym mogła być powoływana według uznania rady. Nowelizacją ustawy z września 1995 roku nadano jej obligatoryjny charakter oraz ściśle określono jej kompetencje<sup>179</sup>.

W latach 1990-2002 organem wykonawczym gminy był zarząd wybierany przez radę. Ponieważ rada gminy pełniła funkcję organu stanowiącego o kompetencji generalnej, można uznać, że zarząd był organem wykonawczym tejże rady (wykonywał zadania rady w zakresie przez nią określonym). Do zadań zarządu należało w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady i określanie sposobu ich wykonania, gospodarowanie majątkiem gminy w ramach tzw. zwykłego zarządu, wykonywanie budżetu i wykonywanie zadań zleconych przez administrację rządową, prowadzenie polityki personalnej wobec kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. W wykonywaniu zadań własnych gminy zarząd podlegał wyłącznie radzie gminy, a w wykonywaniu zadań zleconych dodatkowo kontroli właściwego organu administracji rządowej<sup>180</sup>.

Zasadą ustrojową było, że członkowie zarządu wybierani byli spośród radnych gminy. Jedynie przewodniczący i jego zastępcy mogli być wybierani spoza składu rady. Powodowało to, że formalnie zarząd mógł funkcjonować bez radnych w jego składzie (wójt lub burmistrz i jego zastępcy pochodzący spoza rady)<sup>181</sup>.

Od 1 stycznia 1996 roku nowelizacją Ustawy o samorządzie terytorialnym zmieniono zasadę wyboru zarządu gminy, wprowadzając zasadę zarządu autorskiego. Zmiana przepisów

---

<sup>175</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. prawo budżetowe (Dz.U. 1993 nr 72, poz. 344, tekst jedn. z późn. zm.).

<sup>176</sup> T. Rabska, Zakres działalności gospodarczej, *Wspólnota - Pismo Samorządu Terytorialnego* 1993, nr 21, s. 1.

<sup>177</sup> Ustawa o samorządzie gminnym.

<sup>178</sup> Ustawa z dnia 6 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1996 nr 13, poz. 74, tekst jedn.).

<sup>179</sup> Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 124, poz. 601 z późn. zm.).

<sup>180</sup> J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny...*, s. 93.

<sup>181</sup> J. Skłodkowski, Prawo czy bezprawie?, *Wspólnota - Pismo Samorządu Terytorialnego* 1992, nr 19, s. 17.

miała na celu umocnienie pozycji zarządu i jego przewodniczącego wobec rady i ich obronę przed nieuzasadnionym i pochopnym odwołaniem. Nowe przepisy stanowiły, że rada gminy może odwołać zarząd (z wyjątkiem wójta, burmistrza lub prezydenta miasta), z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium jedynie na wniosek 1/4 ustawowego składu rady. Wniosek ten musiał mieć formę pisemną, zawierać uzasadnienie oraz być zaopiniowany przez właściwe komisje i komisję rewizyjną. Nowelizacja ustawy w sposób szczególny określiła zasady odwoływania wójta burmistrza lub prezydenta miasta, mogło to nastąpić większością 2/3 głosów ustawowego składu rady<sup>182</sup>.

Tworząc rozwiązania ustrojowe samorządu gminnego, przyjęto jego normatywny model kreujący przedstawicielski sposób sprawowania władzy w gminie. Ustawa o samorządzie terytorialnym demokrację przedstawicielską traktowała jako regułę, wyjątkiem od niej było tylko referendum lokalne. Można było je przeprowadzić w każdej ważnej dla gminy sprawie, z własnej inicjatywy rady lub na wniosek 1/10 mieszkańców uprawnionych do głosowania i było ważne przy co najmniej 30 proc. frekwencji. Ponadto referendum gminne było prawnie zastrzeżoną obligatoryjną formą rozstrzygnięcia dwóch spraw: samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne oraz odwołania rady gminy przed upływem kadencji<sup>183</sup>.

Do 1998 roku w Polsce samorząd terytorialny funkcjonował jedynie na poziomie gminy, społeczności ponadgminne nie tworzyły związków samorządowych. W warunkach tych szczególną rolę odgrywały sejmiki samorządowe. Były one jedyną formalnie usankcjonowaną, a przy tym obligatoryjną, reprezentacją samorządów na szczeblu wojewódzkim. W założeniu sejmiki miały się stać surogatem samorządu na wyższych szczeblach zarządzania, stanowić tym samym przeciwwagę dla administracji rządowej i jednocześnie stać się podstawą do utrzymania dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego w ramach struktur samorządowych. Sejmiki samorządowe pełniły jednak o wiele szerszą rolę:

- reprezentowały gminy wobec administracji rządowej i innych podmiotów publicznych,
- stanowiły forum wymiany doświadczeń samorządowych i pełniły w razie potrzeby funkcje mediacyjne pomiędzy gminami,
- spełniały zadania kontrolno-nadzorcze w stosunku do gmin<sup>184</sup>.

Sejmiki nie były jednak organami samorządowymi sensu stricto, a wykonywane przez nie zadania nie były związane z władztwem administracyjnym. Ponadto, organy te nie zostały powołane do wykonywania żadnych zadań publicznych ani gospodarczych przekraczających kompe-

---

<sup>182</sup> Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym.

<sup>183</sup> J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny...*, s. 89.

<sup>184</sup> B. Adamik, Tok instancji przed organami samorządu terytorialnego, *Samorząd Terytorialny* 1991, nr 9, s. 3.

tencje poszczególnych gmin, nie posiadały też własnego mienia ani osobowości prawnej<sup>185</sup>.

Wraz z utworzeniem sejmików samorządowych pojawiły się także kolegia odwoławcze funkcjonujące przy tych jednostkach. Ich utworzenie było konsekwencją przyjętego w ustawie o samorządzie terytorialnym podziału zadań gminy na zadania własne i zlecone. Weryfikacji decyzji z zakresu wykonywania zadań zleconych mógł z powodzeniem dokonywać wojewoda, natomiast w zakresie zadań własnych - przy ówczesnym braku instytucji samorządu terytorialnego na szczeblu wojewódzkim - konieczne stało się utworzenie nowego organu odwoławczego albo też powierzenie tej funkcji innym instytucjom. Ustawodawca zdecydował się na pierwsze rozwiązanie i tak powołano organy odwoławcze przy sejmikach samorządowych. Zabieg ten nie wymagał większych zmian w przepisach proceduralnych, została także zachowana zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego<sup>186</sup>.

Do października 1994 roku kolegia funkcjonowały na podstawie Ustawy o samorządzie terytorialnym, która w sposób bardzo skąpy regulowała ich pozycję prawną, kompetencje oraz zasady działania - wymusiło to wprowadzenie oddzielnej regulacji ustawowej. Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych nadawała im status organów wyższego szczebla w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>187</sup>.

Ważną formą współpracy pomiędzy gminami przewidzianą przez ustawę samorządową były związki międzygminne<sup>188</sup>. Gminy mogły tworzyć takie związki w celu wykonywania stawianych przed nimi zadań publicznych. Związki komunalne miały charakter dobrowolny i tworzone były z uświadomionej potrzeby, a decyzje o ich powołaniu podejmowały rady gmin w formie uchwał. Obowiązek utworzenia związku mógł być jednak nałożony na gminy także w drodze odrębnej ustawy, odnoszącej się do określonej grupy gmin (takim związkiem gmin była Warszawa)<sup>189</sup>.

Ostatnią formą współpracy międzygminnej przewidzianą przez ustawę były porozumienia komunalne. Polegały one na dobrowolnym powierzeniu jednej z gmin, sygnatariuszy porozumienia, wykonywanie określonych zadań publicznych. Gmina wykonująca powierzone zadania przejmowała w tym zakresie prawa i obowiązki gmin pozostałych, które jednak były obowiązane uczestniczyć w kosztach realizacji powierzonych zadań<sup>190</sup>.

Pierwszy okres kształtowania rozwiązań ustrojowych samorządu charakteryzował się tworzeniem i ewoluowaniem rozwiązań ustrojowych w zakresie funkcjonowania gminy - pod-

---

<sup>185</sup> J. Jagielski, Sejmik samorządowy, *Samorząd Terytorialny* 1991, nr 6, s. 24-28.

<sup>186</sup> Po co nam samorządowe kolegium odwoławcze?, *Portal internetowy e-prawnik* [<http://www.e-prawnik.pl/artykuly/prawo-administracyjne-1/po-co-nam-samorzadowe-kolegia-odwolawcze.html>]; dostęp: 12 maja 2013].

<sup>187</sup> Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. 2015 poz. 1659, tekst jedn. z późn. zm.).

<sup>188</sup> Ustawa o samorządzie gminnym.

<sup>189</sup> S. Piątek, Ustawowe podstawy związków komunalnych, *Samorząd Terytorialny* 1991, nr 1-2, s. 69.

<sup>190</sup> L. Kieres, Związki i porozumienia komunalne, *Samorząd Terytorialny* 1991, nr 10, s. 8-9.

stawowej jednostki podziału terytorialnego kraju. Dokonując analizy kolejnych nowelizacji Ustawy o samorządzie terytorialnym, można nakreślić proces stopniowego wzrostu kompetencji organów samorządowych, doprecyzowywania rozwiązań ustrojowych, a także wzmocnienia roli organów wykonawczych gminy.

Rozwój związków komunalnych, jak też przekazanie im znacznej części zadań administracji państwowej były w dużej mierze spowodowane brakiem drugiego, lokalnego szczebla samorządowego. Szczebel ten mógłby przejąć na siebie ciężar realizacji zadań o charakterze ponadgminnym lub takich, które efektywniej jest realizować na większym obszarze. Wprowadzenie drugiego szczebla samorządowego dawało z kolei możliwość redukcji liczby województw i wprowadzania na ich poziom organów samorządowych o znaczeniu regionalnym. Założenia te legły u podstaw nowej reformy administracyjnej kraju. Planując ją, rząd premiera Jerzego Buzka postawił kilka celów, jakie zamierzano osiągnąć, wprowadzając nowy podział terytorialny kraju, zostały one określone jako:

- zwiększenie skuteczności i efektywności działania urzędów administracji publicznej, wykonywania usług publicznych oraz zarządzania finansami publicznymi na poziomie lokalnym (powiatowym) i regionalnym (wojewódzkim),
- zwiększenie sterowalności państwa przez przeniesienie wielu zadań i kompetencji z centrum do województwa oraz z województwa do powiatów lub gmin i tym samym skupienie aktywności władz centralnych na kwestiach strategicznych,
- zmiana systemu finansów publicznych, w szczególności przez zmianę relacji między sumą budżetów jednostek samorządu terytorialnego a PKB,
- przystosowanie organizacji terytorialnej kraju i struktur samorządu terytorialnego do standardów Unii Europejskiej,
- tworzenie instytucji społeczeństwa obywatelskiego w wymiarze lokalnym i regionalnym<sup>191</sup>.

Tak postawione przed reformą administracji publicznej cele i zadania wyznaczały konieczność wprowadzenia nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa, niezbędnego przede wszystkim dla umożliwienia pełnej decentralizacji zadań publicznych. Po pierwsze, niezbędne stało się uzupełnienie segmentu lokalnej władzy publicznej o struktury powiatowe. Po drugie, duże znaczenie miało stworzenie segmentu regionalnego, którego podstawowym zadaniem był praca na rzecz rozwoju cywilizacyjnego regionu oraz zapewnienie mieszkańcom wysoko

---

<sup>191</sup> *Informacja Rady Ministrów o skutkach obowiązywania ustaw reformujących administrację publiczną*, Warszawa 2000, s. 15.

wyspecjalizowanych usług publicznych, tj. województwa samorządowego<sup>192</sup>. Tym samym powiat i województwo stały się swoistym domknięciem systemu samorządu terytorialnego w Polsce, obejmując swoim działaniem wspólnoty innego rodzaju niż gmina, na większym obszarze, na którym więź terytorialna, choć istnieje, nie ma charakteru sąsiedzkiego bądź do niego zbliżonego<sup>193</sup>.

Powiaty w odróżnieniu od gmin wykonywać miały zadania o charakterze specjalistycznym. Zatem przedmiotem działania organów powiatu winny być zasadniczo te zjawiska, które występują na tyle rzadko w gminie, że racjonalną skalą administrowania jest skala większa niż gmina. Przy czym relacje między gminą a powiatem wychodzić miały z założenia prymatu kompetencji gminy jako zasadniczej jednostki podziału terytorialnego kraju. Konstrukcja ustroju powiatu jest więc zorientowana na gminę<sup>194</sup>. Wyjaśniając kwestię związków między gminą i powiatem, podkreślić należy fakt, iż powiat nie posiada żadnych kompetencji nadzorczych wobec gminy. Są to dwa niezależne od siebie szczeble samorządu terytorialnego<sup>195</sup>.

Podział powiatowy został dokonany rozporządzeniem Rady Ministrów, które powoływało do życia 373 jednostki powiatowe, tworząc 308 powiatów oraz nadając prawa powiatu 65 gminom o statusie miasta<sup>196</sup>. Powołane wówczas do życia jednostki samorządu terytorialnego można podzielić na dwie kategorie: powiaty i miasta na prawach powiatów, czyli jednostki samorządu gminnego, którym rozporządzenie nadało również prawa powiatu. W przypadku miast na prawach powiatu uprawnienia i obowiązki instytucji powiatowych zostały przejęte przez już istniejące instytucje miejskie: radę miasta oraz zarząd miasta<sup>197</sup>.

W rozporządzeniu w sprawie utworzenia powiatów Rada Ministrów nadała prawa powiatu łącznie 65 miastom:

- 41 miastom mającym powyżej 100 tys. mieszkańców (jest wśród nich 14 byłych siedzib wojewodów, 15 obecnych siedzib wojewodów oraz 12 innych miast),
- 30 byłym siedzibom wojewodów (jest wśród nich jest 14 miast mających powyżej 100 tys. mieszkańców i 16 miast o mniejszej liczbie ludności),
- 8 innym miastom (niepełniających powyższych kryteriów), wśród których 6 miast na-

---

<sup>192</sup> *Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 12 grudnia 2000 roku*, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2000, s. 9.

<sup>193</sup> *Polska administracja publiczna po reformie: ustrój - kompetencje - liczby*, red. J. Płoskonka, Standruk, Lublin 1999, s. 21.

<sup>194</sup> I. Lipowicz, *Reforma samorządowa - ustrój powiatu a ustrój gminy*, SAS, Warszawa 2005, s. 2.

<sup>195</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 814 z późn. zm.).

<sup>196</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. nr 103, poz. 652).

<sup>197</sup> E. Ganowicz, *Ustrój miasta na prawach powiatu*, [w:] red. S. Wróbel, *Samorząd miejski, zadania, instytucje, formy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań-Chorzów 2008, s. 267.

leży do aglomeracji śląskiej a pozostałe dwa to Sopot oraz Świnoujście<sup>198</sup>.

O przyjęciu takiego podziału terytorialnego przesądziły trzy zasadnicze przesłanki. Po pierwsze, rozwiązanie takie w pewnych sytuacjach narzucała struktura osadnicza kraju. Drugą kwestią było wcześniejsze już przekazanie 46 miastom szerszego niż w przypadku innych gmin katalogu zadań publicznych. Trzecią przesłanką była chęć stworzenia rekompensaty (w formie szczególnego statusu) dla miast tracących - w wyniku wprowadzenia nowego podziału administracyjnego - dotychczasowy status stolicy województwa, a mówiąc bardziej precyzyjnie - siedziby wojewodów<sup>199</sup>.

Decyzja o nadaniu licznym miastom praw powiatu w większości przypadków oznaczała ich administracyjne odłączenie od sąsiednich gmin i utworzenie odrębnego dla tych ostatnich powiatu, tzw. powiatu ziemskiego. Jednocześnie, w wielu przypadkach, wśród gmin okalających miasto na prawach powiatu brakowało silniejszego ośrodka miejskiego, który w naturalny sposób mógłby się stać siedzibą władz utworzonego powiatu ziemskiego. Dlatego niektóre siedziby starostw powiatowych powiatów ziemskich, jak też siedziby powiatowych jednostek organizacyjnych, zostały umiejscowione poza powiatem ziemskim - w mieście, od którego pochodzi nazwa tego powiatu<sup>200</sup>.

Podobnie jak w przypadku gmin status organów stanowiących i kontrolnych nadano pochodzącym z wyborów powszechnych radom powiatów. Do ich wyłącznych właściwości należy szereg zadań w następujących obszarach: finansowym, majątkowym, administracyjnym, organizacyjnym i ustrojowym - w sposób szczegółowy zostały one ujęte w tabeli 18.

---

<sup>198</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia powiatów.

<sup>199</sup> E. Ganowicz, *Ustrój miasta*, s. 268.

<sup>200</sup> *Powiaty i miasta na prawach powiatu po roku reformy na podstawie danych Systemu Monitorowania Reformy Administracji Publicznej*, Departament Wdrażania i Monitorowania Reformy Administracji Publicznej MSWiA, Warszawa 2000, s. 16.



**Tabela 18. Podział zadań rady powiatu**

| Rodzaj zadań              | Zakres kompetencji                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ustrojowe i organizacyjne | stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu<br>wybór i odwołanie członka zarządu oraz ustalenie wynagrodzenia jego przewodniczącego<br>powoływanie i odwoływanie, na wniosek starosty, sekretarza i skarbnika powiatu<br>stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu, w tym z działalności finansowej<br>podejmowanie uchwał w sprawach herbu powiatu i flagi powiatu                                                                                                                                                                          |
| Majątkowe<br>Finansowe    | dejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu<br><br>uchwalanie budżetu powiatu<br>rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia z tego tytułu absolutorium dla zarządu<br>podejmowanie uchwał w sprawach wysokości podatków i opłat w granicach określonych ustawami<br>określenie wysokości sumy, do której zarząd może samodzielnie zaciągać zobowiązania                                                                                                                                                                                         |
| Administracyjne           | podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej oraz w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych<br>podejmowanie uchwał w sprawie współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych<br>uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego<br>uchwalanie powiatowego programu zapobiegania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy<br>podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów |

Źródło: E. Ganowicz, *Ustrój miasta na prawach powiatu*, [w:] red. S. Wróbel, *Samorząd miejski, zadania, instytucje, formy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań - Chorzów 2008.

Funkcja organów wykonawczych powierzona została zarządom powiatów. Do ich zadań należy: przygotowywanie projektów uchwał rady, gospodarowanie mieniem powiatu, wykonywanie budżetu powiatu, zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu<sup>201</sup>.

W odróżnieniu od wójta (burmistrza, prezydenta miasta) starosta nie jest organem, w rozumieniu przepisów prawa, niemniej powierza mu się kompetencje własne, czyniąc go tym samym faktycznym podmiotem wykonawczym. Kompetencje starosty można podzielić na trzy grupy:

1. Kompetencje, które przysługują staroście jako przewodniczącemu zarządu, czyli organizowanie prac zarządu powiatu i starostwa, kierowanie bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentowanie powiatu na zewnątrz.
2. Kompetencje wykonywane przez starostę w zastępstwie zarządu w sprawach niecierpiących zwłoki, w razie zagrożenia zdrowia lub życia albo mogących spowodować pokaźne straty materialne.

<sup>201</sup> Ustawa o samorządzie powiatowym.

3. Kompetencje własne starosty, do których należy wydawanie decyzji w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, pozostających we właściwościach powiatu<sup>202</sup>.

Ustawa o samorządzie powiatowym dopuszcza możliwość tworzenia przez powiaty związków komunalnych (art. 65). Podobne związki mogą tworzyć także miasta na prawach powiatu, przy czym ustawa (art. 74) wprost takie prawo daje jedynie do tworzenia przez nie związków z gminami<sup>203</sup>. Ustawa milczy na temat zawierania związków przez miasta na prawach powiatu z powiatami, innymi miastami na prawach powiatu, ale zdaniem Anny Wierzbicy<sup>204</sup> wydaje się to możliwe. Skoro bowiem jednostki te mogą współdziałać zarówno z gminami w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, jak i z powiatami, to tym bardziej mogą współdziałać ze sobą<sup>205</sup>.

W początkowej fazie funkcjonowania miast na prawach powiatu najtrudniejszą do ustalenia kwestią było to, czy są one gminami, czyli podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego, czy też stanowią jednostki o charakterze ponadgminnym, czyli są powiatami. Na etapie prac nad reformą ustrojową państwa, w tym nad projektem ustawy o samorządzie powiatowym, przewidywano utworzenie miast na prawach powiatu jako odrębnych jednostek będących w istocie powiatami<sup>206</sup>. Wątpliwości dotyczące statusu miast na prawach powiatu jako jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego czy powiatowego zostały usunięte na skutek wprowadzenia 30 maja 2001 roku nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym.

Mocą art. 2 pkt. 41 wspomianej ustawy jednoznacznie przyjęto, że miasto na prawach powiatu jest gminą wykonywującą zadania powiatu. Ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru, określać miały regulacje właściwe dla samorządu gminnego<sup>207</sup>.

Reforma administracyjna kraju z 1998 roku ukształtowała strukturę samorządu terytorialnego w Polsce, oprócz gmin status organów samorządowych otrzymały także nowo utworzone powiaty, a na szczeblu wojewódzkim powstał samorząd regionalny funkcjonujący równolegle do organów administracji rządowej - wojewodów. Szczególną pozycję ustrojową zdobyły duże miasta, których organy samorządowe miały kompetencje zarówno gmin, jak też powiatów.

---

<sup>202</sup> *Samorząd terytorialny: ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa, 2001, s. 111.

<sup>203</sup> Ustawa o samorządzie powiatowym.

<sup>204</sup> A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu*, s. 200.

<sup>205</sup> J. Kastelik, *Utworzenie związku komunalnego*, [w:] red. S. Wróbel, *Samorząd miejski, zadania, instytucje, formy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań - Chorzów 2008, s. 176.

<sup>206</sup> A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu*, s. 63.

<sup>207</sup> Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 45, poz. 497 z późn. zm.).

Wprowadzenie nowych szczebli samorządu terytorialnego nie zakończyło procesu kształtowania się ustroju samorządu terytorialnego. Kolejną ważną zmianą o charakterze ustrojowym było wprowadzenie bezpośredniego wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów miast<sup>208</sup>.

Dotychczasowy ustrój gminy wyznaczał władzy wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) niezbyt rozległy obszar swobody, znacząco ograniczany przez układ sił politycznych w radzie. Niedogodność wynikająca z tych relacji powodowała wiele konfliktów w gminach, a także była częstym uzasadnieniem nieskuteczności działania zarządów. W ocenie ówczesnej większości parlamentarnej najskuteczniejszym sposobem wyrównywania dysproporcji między władzą uchwałodawczą a wykonawczą w gminie miało być wzmocnienie tej drugiej, przez bezpośrednie wybory<sup>209</sup>.

Wprowadzenie dotychczas nieznanego polskiemu prawu samorządowemu zasady wybierania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych szło w parze z likwidacją zarządów gmin jako kolegialnych organów wykonawczych, a ich kompetencję i rolę przejęli jednoosobowo wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast. A zatem w gminach wprowadzono monokratyczny organ wykonawczy.

Kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) reguluje w sposób generalny art. 30 ustawy o samorządzie gminnym. Wynika z niego, iż wykonuje on uchwały rady i jej zadania określone przepisami prawa<sup>210</sup>. W trakcie realizacji zadań własnych gminy wójt (burmistrz, prezydent miasta) podlega wyłącznie radzie gminy. Można zatem sądzić, że jest on przede wszystkim organem wykonawczym rady, ale czy jest tak rzeczywiście? Kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) można podzielić na następujące grupy:

1. Kierowanie bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentowanie gminy na zewnątrz.
2. Kompetencje do podejmowania czynności w sprawach niecierpiących zwłoki w sytuacjach związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego.
3. Kompetencje do kierowania urzędem gminy, oraz pełnienia funkcji zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu i kierowników jednostek organizacyjnych gminy oraz do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej<sup>211</sup>.

Z powyższego zestawienia wynika, że wójt, burmistrz czy też prezydent miasta posiadają

---

<sup>208</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miast a, (Dz.U. 2010 nr 176, poz. 1191, tekst jedn.).

<sup>209</sup> J. Kowalik, Szanse i zagrożenia bezpośrednich wyborów i burmistrzów w opinii szefów zarządów gmin III kadencji - raport z badań, *Samorząd Terytorialny* 2003, nr 6, s. 45.

<sup>210</sup> Ustawa o samorządzie gminnym.

<sup>211</sup> B. Dolnicki, Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy, *Samorząd Terytorialny* 2007, nr 1-2, s. 50-53.

znacznie szersze umocowanie prawne niż tylko te w zakresie pełnienia funkcji organu wykonawczego gminy. Wiele ich kompetencji jest samoistnych, pozostających w ich wyłącznej właściwości (np. wydawanie decyzji administracyjnych).

Rada gminy dysponuje jedynie ograniczonym zakresem prawnych form oddziaływania na wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a w zakresie czynności cywilnoprawnych dokonywanych przez ten organ bezpośrednich środków oddziaływania po prostu nie ma. Wzmocnienie pozycji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy (miasta) skutkuje często patem w stosunkach pomiędzy obydwoma organami gminy. W skrajnych przypadkach pat ten prowadzi wręcz do zablokowania zdolności gminy do wykonywania zadań publicznych, w wielu innych powoduje spory personalne o charakterze ambicjonalnym<sup>212</sup>.

Przyjęte regulacje prawne utrudniają w sposób zasadniczy odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ze sprawowanego urzędu, mimo że formułują w tym zakresie kilka rozwiązań legislacyjnych. Po pierwsze, jeżeli rada gminy (miasta) zadecyduje uchwałą o nieudzieleniu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) absolutorium, to uchwała taka jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy uchwałodawczej przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta. Po drugie, rada gminy (miasta) może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium jedynie na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady. Uchwałę o przeprowadzaniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) rada gminy (miasta) podejmuje większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym. Po trzecie, jeżeli wójt (burmistrz, prezydent miasta) dopuszcza powtarzającego się naruszania Konstytucji RP lub ustaw, wojewoda wzywa wójta do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku, występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. Wójta (burmistrza, prezydenta miasta) można odwołać również w drodze referendum zainicjowanego na wniosek 10 proc. uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy<sup>213</sup>.

Wprowadzenie bezpośrednich wyborów na urząd wójta, burmistrza, prezydenta miasta stanowi, jak do tej pory, ostatni etap ewolucji ustroju samorządowego w Polsce. Po 2002 roku możemy zaobserwować stabilizację ustrojową rozwiązań legislacyjnych odnoszących się do samorządu terytorialnego. Nowelizacje ustaw i zmiany pozostałych przepisów prawa odnoszących się do organów samorządu terytorialnego, dokonywane przez parlament i rząd w latach 2003-2015, koncentrują się głównie na korygowaniu i doprecyzowywaniu istniejących, a nie tworzeniu

---

<sup>212</sup> B. Dolnicki, Monokratyczne organy samorządu terytorialnego, *Samorząd Terytorialny* 2003, nr 12, s. 53-63.

<sup>213</sup> Odwołanie wójta, *Portal internetowy e-prawnik* [<http://www.e-prawnik.pl/porady-prawne/prawo-administracyjne-1/odwolanie-wojta.html>]; dostęp 12 maja 2013].

nowych rozwiązań ustrojowych. Jednym z nielicznych wyjątków w tej materii było przyznanie w 2009 roku radom gmin fakultatywnego prawa do tworzenia tzw. funduszy sołeckich. Zapisy tej ustawy umożliwiły tworzenie wydzielonych funduszy służących realizacji przedsięwzięć nakierowanych na poprawę warunków życia mieszkańców sołectw<sup>214</sup>.

## 2.2. KONCEPCJA USTROJOWA JEDNOSTEK POMOCNICZYCH GMINY

Polski model samorządu terytorialnego, ukształtowany w sferze kompetencji i zadań w ciągu ostatnich kilkunastu lat, oparty został na jednostkach administracyjnych - gminach - powstałych znacznie wcześniej, w innych warunkach ustrojowych i państwowych. Polskie gminy samorządowe są znacznie zróżnicowane zarówno pod względem terytorialnym, jak i ludnościowym. Takie zróżnicowanie stwarza potencjalne trudności przy realizacji ustawowych kompetencji, jakie nakładają na nie przepisy prawa. Małe gminy radzą sobie z tym problemem, zawierając porozumienia międzygminne, których zadaniem jest wspólna realizacja zadań i postulatów przewyższających siły i możliwości każdego z samorządów z osobna.

Duże jednostki samorządowe szczebla podstawowego borykają się z innym problemem, związanym z nieefektywną realizacją względnie niewielkich zadań, mających znaczenie tylko dla części społeczności gminnej (np. jednego osiedla). Chcąc zapewnić ich skuteczne wykonywanie, władze gminy decydują się na powoływanie jednostek pomocniczych.

Pojęcie jednostek pomocniczych gminy wprowadzono Ustawą o samorządzie terytorialnym (gminnym). Zastąpiło ono w pewnym sensie dotychczasową konstrukcję prawną tzw. samorządów mieszkańców, tworzonych (w gminach wiejskich w formie sołectw, a w miastach w formie rad osiedli) na podstawie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z 1983 roku<sup>215</sup>. Nie ulega przy tym wątpliwości, że w nowych przepisach pozycja samorządów mieszkańców uległa osłabieniu. Stanu tego nie zmieniło nawet przyznanie sołtysom oraz przewodniczącym zarządów dzielnic (osiedli) ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym<sup>216</sup>.

Jednostki pomocnicze gminy funkcjonowały już także w okresie międzywojennym - były nimi gromady stanowiące odpowiednik dzisiejszych sołectw. Na terenie gromady organami pomocniczymi były rady gromadzkie - organy stanowiące i kontrolne, a także sołtysi - organy wykonawcze i zarządzające<sup>217</sup>. Natomiast zupełnie inną strukturą były, funkcjonujące do 1990

---

<sup>214</sup> Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. nr 52, poz. 420).

<sup>215</sup> Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

<sup>216</sup> J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny...*, s. 96.

<sup>217</sup> *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004, s. 170.

roku w polskich miastach liczących powyżej 300 tysięcy mieszkańców, dzielnice. Stanowiły one jednostki podziału administracyjnego, a w niektórych przypadkach nawet jednostki podstawowe mające swoją osobowość prawną. Tak było w Warszawie, Łodzi, Krakowie, gdzie dzielnice posiadały uprawnienia gmin i wchodziły w skład województw miejskich.

Wyróżnia się dwie metody określania charakteru prawnego jednostek pomocniczych: pozytywną i negatywną. Ta pierwsza traktuje je jako jednostki pomocnicze (wewnętrzne) samorządu terytorialnego. Na podstawie tej definicji Sąd Najwyższy przyznał jednostkom pomocniczym status samorządowych organów pomocniczych gminy<sup>218</sup>. Metodę negatywną oparto na twierdzeniu, zgodnie z którym jednostki pomocnicze nie są komunalnymi osobami prawnymi, ale wyodrębnionym terytorialnie związkiem samorządowym i nie posiadają charakteru korporacyjnego. Brak jest również podstaw do traktowania ich jako organizacji społecznych<sup>219</sup>.

Uzupełniając obie definicje, należy stwierdzić, że organy jednostek pomocniczych mają status organów samorządu terytorialnego, co potwierdza orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdzające, że do organów dzielnicy mają zastosowanie przepisy o nadzorze, a zwłaszcza art. 101 Ustawy o samorządzie gminnym<sup>220</sup>. Pomimo że organy jednostek pomocniczych posiadają jako samorząd mieszkańców zdolność sądową, to nie mają statusu w pełni samodzielnych organów samorządowych. Dzieje się tak dlatego, iż jednostki pomocnicze zostały utworzone jedynie do wykonywania zadań stojących przed samorządem gminnym<sup>221</sup>.

Ustawa o samorządzie gminnym, jak też pozostałe akty normatywne regulują podstawowe kwestie związane z tworzeniem jednostek pomocniczych, nie obligując przy tym władz samorządowych do ich tworzenia (wyjątek w tej materii stanowi stolica kraju - Warszawa).

Przyjmując ujęcie normatywne, można zaprezentować trzy podstawowe rozwiązania dotyczące inicjowania powoływania jednostek pomocniczych gminy. Jednostki te mogą być tworzone z inicjatywy:

- władz centralnych, przez zapisy ustawowe (np. Warszawa),
- rad gmin, przez utworzenie jednostek pomocniczych w ramach kompetencji organów samorządowych (np. Kraków),
- mieszkańców, przez referenda i inne akcje obywatelskie (np. Gdynia).

Niezależnie od sposobu zainicjowania powołania jednostek pomocniczych tworzone są one przez radę gminy w drodze uchwały, zgodnie z zasadami zawartymi w statucie gminy. Obligatoryjnym warunkiem ustawowym jest jedynie uprzednie przeprowadzenie konsultacji z

---

<sup>218</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 1991 r., III CZP 23/91, OSNCP 1992, nr 2, poz. 20.

<sup>219</sup> *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, s. 177.

<sup>220</sup> Orzeczenie NSA, z dnia 6 listopada 2000 r., OSA 2000, nr 2, ONSA 2001, nr 2, poz. 48.

<sup>221</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 1991 r.

mieszkańcami lub skorzystanie z ich inicjatywy, przy czym rada gminy może odrzucić inicjatywę mieszkańców w tej sprawie. Zgodnie z art. 5 Ustawy o samorządzie gminnym, gmina może tworzyć oprócz sołectw, dzielnic i osiedli inne jednostki pomocnicze. Jednostką pomocniczą gminy może być również położone na jej terenie miasto<sup>222</sup>. O obszarze działania tworzonych jednostek pomocniczych decyduje rada gminy. Może ona powołać je na całości swojego terytorium lub na jego części<sup>223</sup>.

Organizację i zakres działania jednostek pomocniczych określa rada gminy w formie odrębnego statutu, wykorzystując wskazania ustawowe dotyczące organów jednostek pomocniczych. Dla każdej jednostki powinien być uchwalony odrębny statut, który zgodnie z art. 35 ust. 3 Ustawy o samorządzie gminnym winien określać w szczególności:

- nazwę i obszar jednostki pomocniczej,
- zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej,
- organizację i zadania organów jednostki pomocniczej,
- zakres zadań przekazanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji,
- zakres nadzoru organów gminy nad działalnością jednostki pomocniczej<sup>224</sup>.

Ustawodawca wyposażył sołectwa, dzielnice oraz osiedla w ściśle określone organy. Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Organem uchwałodawczym w dzielnicy (osiedlu) jest rada o liczbie członków 15 (w osiedlach i dzielnicach poniżej 20 tys. mieszkańców) lub 21 (w osiedlach i dzielnicach powyżej 20 tys. mieszkańców). Natomiast organem wykonawczym w dzielnicy (osiedlu) jest zarząd, na którego czele stoi przewodniczący. Ustawa o samorządzie gminnym dopuszcza odmienne uregulowanie w przedmiocie organów osiedla, którego statut może ustalić jako organ uchwałodawczy ogólne zebranie mieszkańców osiedla<sup>225</sup>. Wskazując konkretne organy i sposób ich powoływania, ustawodawca nie pozostawił radzie gminy żadnych możliwości decyzyjnych pod tym względem. W wyroku z 17 marca 1992 roku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że organizację i zakres działania jednostek pomocniczych określa właściwa rada gminy, jednak musi to czynić w sposób niezmienny reguł wynikających z bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy<sup>226</sup>.

Tworząc jednostki pomocnicze, gmina określa także zasady przekazywania im składników

---

<sup>222</sup> *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, s. 171.

<sup>223</sup> M. Augustyniak, *Tworzenie, łączenie, podział i znoszenie jednostek pomocniczych gminy*, [w:] red. S. Wróbel, *Samorząd miejski, zadania, instytucje, formy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań-Chorzów 2008, s. 244.

<sup>224</sup> Ustawa o samorządzie gminnym.

<sup>225</sup> P. Chmielnicki, *Statuty jednostek pomocniczych gminy: wzory z komentarzem*, Municipium, Warszawa 2004, s. 17.

<sup>226</sup> Wyrok NSA z dnia 17 marca 1992 r., SA/Wr 238/92, ONSA 1992, nr 3-4, poz. 82.

mienia i środków finansowych niezbędnych do realizacji stawianych przed nimi zadań. Ponadto organ wykonawczy jednostki pomocniczej może być upoważniony (art. 39 ust. 4. Ustawy o samorządzie gminnym) przez radę gminy do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnych, przy czym takie uprawnienie może dotyczyć tylko administracji zawiadowczej. Upoważnienie nie może zatem obejmować stanowienia przepisów gminnych, wydawania zaświadczeń, jak również prowadzenia egzekucji administracyjnej. Od decyzji wydanej przez organ wykonawczy jednostki pomocniczej służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego<sup>227</sup>.

Zgodnie z Ustawą o samorządzie gminnym jednostki pomocnicze posiadają prawo do zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła w zakresie określonym w ich statutach. Statuty określają również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostki pomocnicze w zakresie przysługującego im mienia.

Pod względem dysponowania mieniem komunalnym Ustawa o samorządzie gminnym traktuje sołectwa w sposób odmienny od pozostałych rodzajów jednostek pomocniczych, tym pierwszym przyznając prawo dysponowania mieniem komunalnym, które stanowiło ich mienie przed 1990 rokiem. Podjęcie przez radę gminy uchwały dotyczącej zadysponowania składnikiem majątkowym objętym dotychczas korzystaniem z mienia przez sołectwo - bez zgody zebrania wiejskiego - skutkuje nieważnością tej uchwały<sup>228</sup>.

Statutowa działalność jednostek pomocniczych jest prowadzona w ramach osobowości prawnej gminy. Jednostki pomocnicze nie tworzą zatem własnych budżetów. Statut gminy określa uprawnienia do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy<sup>229</sup>. Zgodnie z przepisami Ustawy o finansach publicznych, uchwała budżetowa gminy może również określać wydatki jednostek pomocniczych oraz uprawnienia tych jednostek do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy<sup>230</sup>.

Ustawodawca przewiduje również możliwość powołania jednostek pomocniczych niższego szczebla działających w ramach jednostki pomocniczej, możliwe jest więc istnienie dwóch szczebli jednostek pomocniczych: podstawowego i niższego. Jednostki pomocnicze niższego szczebla można powołać po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami pod warunkiem przewidywania takiej ewentualności przez statut podstawowej jednostki pomocniczej. Na gruncie ustawy o samorządzie gminnym brak jest jednak katalogu jednostek pomocniczych niższego rzędu. Ponadto nie uregulowano również ich struktury organizacyjno-ustrojowej, pozostawiając te

---

<sup>227</sup> *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, s. 172.

<sup>228</sup> M. Augustyniak, *Tworzenie, łączenie, podział*, s. 244.

<sup>229</sup> Wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., S.A./Wr 1248/91.

<sup>230</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 1870 z późn. zm.).



kwestie do regulacji radzie gminy. Zdaniem Bogdana Dolnickiego ustawa nie wyjaśnia, czy forma sołectwa, dzielnicy, osiedla jest zastrzeżona wyłącznie dla jednostek pomocniczych podstawowego rzędu i jakie nazwy powinny posiadać jednostki pomocnicze niższego rzędu. Powyższe kwestie powinny być zatem rozstrzygnięte w statucie gminy i w statucie danej jednostki pomocniczej<sup>231</sup>.

Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje również statut gminy (art. 5 ust. 3) jako akt normujący zasady łączenia, podziału i znoszenia jednostek pomocniczych w danej gminie. Proces tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek pomocniczych może objąć zarówno jedną, jak i wszystkie jednostki funkcjonujące na danym terenie gminy. Określenie zasad w tych procesach powinno uwzględniać potrzeby mieszkańców, a także tradycje lokalne oraz w miarę możliwości naturalne uwarunkowania przestrzenne i więzi społeczne<sup>232</sup>. Oznacza to, że na terenach wiejskich częściej funkcjonować będą sołectwa, a w mieście - dzielnice i osiedla, mimo że brak jest normatywnego podziału na jednostki pomocnicze miejskie i wiejskie<sup>233</sup>.

Poważnym mankamentem utrwalonej praktyki ustrojowej jest fakt, iż samorzady gminne niezbyt chętnie przekazują swoim jednostkom pomocniczym kompetencje stanowiące, a szczególnie niechętnie dzielą się środkami finansowymi. Taka polityka władz lokalnych skutkuje niewykorzystaniem potencjału, jaki stwarza istnienie jednostek pomocniczych w gminach. Wiele samorządów nie decyduje się na powoływanie jednostek pomocniczych z uwagi na wielkość potencjału społecznego, jakim mogą one dysponować, co stworzyć może zagrożenie wykreowania przez dzielnice, osiedla czy sołectwa konkurencji politycznej dla gminnych decydentów. Jak zauważa Kazimierz Trafas: „choć politycy lokalni są zwolennikami decentralizacji w skali państwowej, w swoich miejscowościach bywają - niestety - centralistami, na ogół sprzeciwiają się tworzeniu silnych jednostek pomocniczych”<sup>234</sup>.

Zdaniem Michała Kuleszy, tworząc wewnętrzny ustrój zarządzania miastem, należy przyjąć do wiadomości i do wykonywania, że zasada pomocniczości obowiązuje także w mieście (gminie), a jej konsekwencją jest wewnętrzny ustrój miasta oparty na prawie statutowym. Jednostka pomocnicza jest takim samym organizmem publiczno-prawnym w mieście jak miasto w państwie. Michał Kulesza wskazuje ponadto na inny ważny aspekt związany z tworzeniem jednostek pomocniczych, a mianowicie zróżnicowanie ich kompetencji. Jego zdaniem: „jest bardzo ważne, aby nie traktować dzielnic, sołectw, osiedli jak cegieł w równym murze. Jednostki

---

<sup>231</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003, s. 92.

<sup>232</sup> M. Augustyniak, *Tworzenie, łączenie, podział*, s. 247.

<sup>233</sup> K. Bednarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 143.

<sup>234</sup> *Vademecum radnego dzielnicy*, red. K. Trafas, s. 100.

pomocnicze pełnią różną funkcję w gminie, bo leżą w różnym miejscu, bo mają różną historię, różną tradycję i mogą przejmować różne zadania publiczne”<sup>235</sup>.

Gminy mogą trwale różnicować uprawnienia dzielnic, przekazywać inne kompetencje dzielnicom śródmiejskim, a inne dzielnicom peryferyjnym. Większość z peryferii dużych miast została relatywnie niedawno (w drugiej połowie ubiegłego stulecia) włączona w ich granice. Będąc do tej pory osobnymi miejscowościami, peryferyjne dzielnice i osiedla, zachowały swój odrębny charakter. Często jedynym widocznym śladem ich przynależności do większego organizmu miejskiego są stosunkowo rzadko kursujące miejskie autobusy. Gminy mogłyby usprawnić funkcjonowanie swojej administracji, instytucji czy służb miejskich przez tworzenie np. punktów obsługi mieszkańców w peryferyjnych sołectwach, osiedlach i dzielnicach.

Należyte wykorzystanie przez władze gminy tradycyjnych społeczności lokalnych żyjących w peryferyjnych dzielnicach wpłynęłoby pozytywnie na efektywność wydawania miejskich finansów. Dotyczy to zwłaszcza inwestycji w często zaniedbaną infrastrukturę przedmieść. Zamiast decydować centralnie o wydatkach na remonty dróg, chodników, budowę parków, skwerów, placów zabaw, gminy powinny przekazać decyzję w tej sprawie społecznościom lokalnym, które w ramach jednostek pomocniczych podejmowałyby decyzje najlepiej służące mieszkańcom. Rady peryferyjnych osiedli czy dzielnic lepiej potrafią rozpoznawać faktyczne potrzeby społeczności lokalnych niż urzędnicy skupiający swoją uwagę głównie na problemach centrów miast.

Peryferyjne jednostki pomocnicze w dużych miastach mogłyby przejąć jeszcze jedną istotną kompetencję od ich władz i w imieniu miasta współpracować z sąsiednimi, często niewielkimi gminami. Samorządy dużych metropolii powinny pamiętać, że interesy mieszkańców rozgrywają się także na konkretnych obszarach granicznych czy przygranicznych, a społeczności lokalne tych specyficznych obszarów mają także swoje potrzeby zbiorowe o znaczeniu komunalnym. Istnieją silne więzi pomiędzy peryferiami miast a gminami ościennymi (np. wytwarza je szkoła, do której uczęszczają dzieci i z peryferyjnego osiedla, i z przylegającej do niego gminy).

Gminy wiejskie i wiejsko-miejskie w odróżnieniu od dużych metropolii mają nieco inny charakter. W odróżnieniu od dużych miast składają się one z kilku, często niezależnych od siebie miejscowości, z których największa (często będąca małym miasteczkiem) jest siedzibą władz gminy. Więzy lokalne w takich gminach często ograniczają się jedynie do poszczególnych miejscowości, powodując konkurencję i walkę o wpływy w instytucjach i władzach gminy, co z kolei prowadzi do realizacji postulatów silniejszego, a nie tych, których realizację nakazuje zdrowy rozsądek czy faktyczne potrzeby mieszkańców.

---

<sup>235</sup> M. Kulesza, *Rola jednostek pomocniczych samorządu gminy w Polsce*, referat wygłoszony na Konferencji z okazji 14. rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w mieście Krakowie, Kraków 2005.

Decentralizując zadania publiczne w oparciu o jednostki pomocnicze, władze tych gmin mogłyby uniknąć przy podziale środków finansowych niepotrzebnych napięć i sporów, które szkodzą ich merytorycznej pracy, oraz osiągnąć wysoki stopień realizacji postulatów mieszkańców. Mieszkańcy poszczególnych jednostek pomocniczych uzyskaliby większy wpływ na wydatkowanie gminnych finansów, pochodzących bądź co bądź z płaconych przez nich podatków.

Analizując kwestię decentralizacji zadań publicznych poprzez jednostki pomocnicze, należy zauważyć, że do tego typu rozwiązań chętniej sięgają gminy wiejskie i wiejsko-miejskie niż miasta. Instytucja sołectw, w przeciwieństwie do instytucji dzielnic samorządowych w miastach, jest rozpowszechniona na terenach wiejskich i w zależności od przyjętego modelu ustroju gminy sołectwa posiadają większy lub mniejszy wpływ na politykę władz samorządowych.

Decentralizacja zadań gmin wiejskich ma swoje podłoże w mocniejszej i bardziej utrwalonej w historii i tradycji instytucji sołectwa oraz istnieniu relatywnie niewielkich więzi lokalnych pomiędzy poszczególnymi miejscowościami wchodzącymi w skład dużych gmin samorządowych funkcjonujących w naszym kraju. Dzielnice i osiedla rozumiane są często przez władze miejskie jako element uciążliwy, komplikujący proces zarządzania miastem, a więc zbędny. Tymczasem, tak jak w przypadku Warszawy, Krakowa, Gdyni czy Poznania może się on okazać ważnym instrumentem zarządzania sprawami publicznymi na terenie dużego miasta.

Częste ignorowanie potencjalnej roli jednostek pomocniczych jako szczebla władzy publicznej ma swoje odzwierciedlenie w tematyce dostępnych opracowań na temat ich funkcjonowania. Prowadzone są głównie badania socjologiczne, w których analizuje się jednostki pomocnicze pod kątem ich udziału w aktywizacji społeczności lokalnej<sup>236</sup>.

Utrzymane w tym charakterze spojrzenie na potencjalne role odgrywane przez jednostki wewnątrzmiejskie zaprezentowali Piotr Matczak i Michał Kornatowski. Ich badanie przeprowadzone w ramach projektu „Decydujemy razem” objęło swym zasięgiem 193 gminy i jest największym z dotychczas realizowanych w Polsce. Badacze przeanalizowali działalność jednostek pomocniczych z perspektywy partycypacyjnej w aspekcie trzech ról:

- przekąźnika informacji lub uzasadnień „w dół”,
- przekąźnika opinii „w górę”,
- organizacyjnej związanej z traktowaniem jednostek pomocniczych jako platformy

243

wypracowywania rozwiązań<sup>237</sup>.

Badacze dochodzą do wniosku, że w praktyce jednostki pomocnicze służą przede wszystkim

---

<sup>236</sup> P. Swianiewicz, *Błędne rondo marginalizacji?...*, s. 39.

<sup>237</sup> P. Matczak, M. Kornatowski, *Jednostki pomocnicze samorządu: między obywatelem a władzą*, [w:] red. A. Olech, *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce t. 1*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 211-233.

do przekazywania informacji „w dół”, czyli w kierunku od władzy do mieszkańców. Obok informowania i wyjaśniania działań władz gminy, duże znaczenie jednostek pomocniczych autorzy raportu zaobserwowali w przypadku konsultacji społecznych inicjowanych przez władze gminy.

Sytuacja kształtuje się gorzej, gdy działania nie są organizowane przez władze lokalne, a inicjatywa znajduje się po stronie samych mieszkańców. Swoje postulaty przekazywało władzom gmin 10 proc. ogółu badanych, tylko 1/4 z nich robiła to za pośrednictwem jednostek pomocniczych. Mieszkańcy znacznie częściej sygnalizują zatem swe niezadowolenie przez bezpośrednie kontakty z instytucjami odpowiedzialnymi za daną usługę, niż wykorzystują do tego organy jednostek pomocniczych.

Trzecia z analizowanych ról - organizacyjna - również nie ma większego znaczenia. Władze gminy rzadko zlecają jednostkom pomocniczym samodzielne wypracowanie rozwiązań. Przy czym badacze wskazują równocześnie na pewien potencjał tkwiący w tych jednostkach, który mógłby zostać rozbudzony, gdyby takie formy delegacji miały się upowszechnić<sup>238</sup>.

Skoro władze gmin patrzą na jednostki pomocnicze głównie przez pryzmat funkcji postulatywnej, tj. ich udziału w aktywizacji społeczności lokalnych, to również liczba opracowań dotycząca roli takich ciał w wykonywaniu zadań gminy jest odpowiednio mniejsza. Jak wskazuje Magdalena Kalisiak-Mędelska, zakres przekazywanych jednostce pomocniczej zadań, a co za tym idzie - kompetencji dla jej organów w świetle art. 7 Ustawy o samorządzie gminnym wydaje się stosunkowo szeroki. W rzeczywistości polskie gminy, a w szczególności miasta, stosunkowo rzadko decydują się na przekazywanie jednostkom pomocniczym uprawnień pozwalających im na wykonywanie zadań należących do kompetencji gminy<sup>239</sup>. Zazwyczaj kompetencje samorządu pomocniczego mają charakter niewiążący i sprowadzają się do takich zagadnień, jak:

- integracja wspólnoty samorządowej oraz organizowanie lokalnej samopomocy,
- wnioskowanie w sprawie działań gminy związanych z jednostką pomocniczą oraz ich samodzielnego inicjowania,
- opiniowanie oraz konsultowanie działań podejmowanych przez jednostki organizacyjne gminy w sprawach dotyczących jednostki pomocniczej,
- informowanie członków wspólnoty samorządowej o sprawach związanych z daną jednostką pomocniczą<sup>240</sup>.

Analizując problematykę ram ustrojowych funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy, nie sposób się nie odnieść także do pojawiających się co pewien czas postulatów odgórnego

---

<sup>238</sup> P. Swianiewicz, *Błędne rondo marginalizacji?...*, s. 41.

<sup>239</sup> Ibidem, s. 45.

<sup>240</sup> M. Kalisiak-Mędelska, Znaczenie samorządu pomocniczego w realizacji zadań publicznych. Wprowadzenie do tematu, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 2011, nr 152, s. 179-180.

(ustawowego) wprowadzenia obligatoryjnego podziału gmin, a przede wszystkim dużych miast na jednostki pomocnicze.

Wprowadzenie tego podziału budzi obawy wśród prawników zajmujących się prawem konstytucyjnym. Hubert Izdebski podkreśla w swoim artykule *Unitarność gminy* fakt, iż zgodnie z art. 164 ust. 1. oraz ust. 3 Konstytucji podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce jest gmina, na której rzecz działa domniemanie kompetencji w ramach samorządu terytorialnego. Co prawda art. 164 ust. 2 stwarza (fakultatywną) podstawę do ustawowego utworzenia innych niż gmina jednostek samorządu terytorialnego, ale jedynie większych od gminy. Wynika to (w kontekście określonej w Konstytucji roli gminy) z zasady pomocniczości, sformułowanej w preambule do Konstytucji oraz stanowiącej podstawę rozstrzygnięć Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego<sup>241</sup>.

Z przepisów Konstytucji i postanowień Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego wynika ponadto zasada, że funkcjonujące na tym samym obszarze jednostki samorządu terytorialnego różnych szczebli są od siebie całkowicie niezależne we wszystkich zakresach i kompetencjach, a jednostki wyższego szczebla nie mogą sprawować nadzoru nad jednostkami obszarowo mniejszymi, usytuowanymi na ich terenie. Te konstytucyjne obostrzenia zdecydowanie utrudniają powoływanie przez władzę centralną jednostek pomocniczych.

Oczywiście postanowienia Konstytucji nie stoją na przeszkodzie w tworzeniu przez same gminy jednostek pomocniczych, ale w praktyce uniemożliwiają takie działania innym organom władzy publicznej. Gmina nie może zatem podlegać obligatoryjnej, odgórnej decentralizacji. Taka decentralizacja może być dokonana tylko niezależną decyzją władz gminy. Rozstrzygnięcia ustawowe nie mogą zmuszać gmin do tworzenia jednostek pomocniczych, narzucać im konkretnego podziału gminnego terytorium, czy też decydować za władze gminne o przekazaniu jednostkom szczebla niższego określonych uprawnień i kompetencji. Mogą natomiast określać ogólne ramy i zasady tworzenia jednostek pomocniczych przez władze gminy.

Analizując stanowisko Huberta Izdebskiego w sprawie konstytucyjnych ograniczeń tworzenia jednostek pomocniczych, można postawić pytanie, czy utworzenie takowych jednostek w mieście Warszawie mogło być sprzeczne z obowiązującą Konstytucją? Odpowiedź nie jest taka oczywista, gdyż Warszawa na tle innych polskich miast posiadała od 1990 roku odrębny ustrój samorządowy, a utworzona w 2002 roku gmina zbiorowa powstała z określonej grupy gmin miejskich wchodzącej przed połączeniem w skład jednolitego organizmu miejskiego.

Przeciwko ustawowemu uregulowaniu kwestii tworzenia obligatoryjnych jednostek po-

---

<sup>241</sup> H. Izdebski, *Unitarność gminy*, *Wspólnota - Pismo Samorządu Terytorialnego* 2004, nr 24, s. 37.

mocniczych wypowiedział się także Michał Kulesza, prezentując zgoła inną argumentację niż ta, która wynika z zapisów Konstytucji. Zdaniem Michała Kuleszy: „umieszczenie w prawie państwowym jednostek pomocniczych byłoby błędem, gdyż oznaczałoby przejmowanie przez państwo odpowiedzialności władz lokalnych za sprawy miejscowe. Ustrój wewnętrzny i rola jednostek pomocniczych to sprawa honoru miasta i zdolności jego władz do zarządzania swoimi sprawami. Władza miejska ma uprawnienia regulacyjne, kontroluje i nadzoruje, ale w tych ramach środowiska lokalne mogą samodzielnie i aktywnie zajmować się swoimi sprawami. Wtedy gra jest dużo ciekawsza, pojawiają się też w polityce ludzie nowi, którzy od spodu, od dzielnic poznają mechanizmy sprawowania władzy”<sup>242</sup>.

Reasumując, można stwierdzić, że zarówno argumenty natury prawnej, jak i kwestie związane ze skutecznością zarządzania jednostkami samorządowymi, przemawiają za tym, aby to gminom pozostawić wolną rękę przy tworzeniu jednostek pomocniczych na swoim terytorium. To od decyzji gmin powinien zależeć model ustroju, jaki zdecydują się wprowadzić na swoim obszarze. Gminy powinny decydować o tym, czy chcą podążać ścieżką centralizacji lub decentralizacji zadań publicznych. Należy jednak w tym miejscu dodać, że w świetle przedstawionych w rozdziale niniejszej rozprawy przykładów rozwiązań ustrojowych, decentralizacja zadań gminnych w oparciu o jednostki pomocnicze jest skutecznym sposobem na poszerzenie udziału społeczności lokalnych w decyzjach władz gminy.

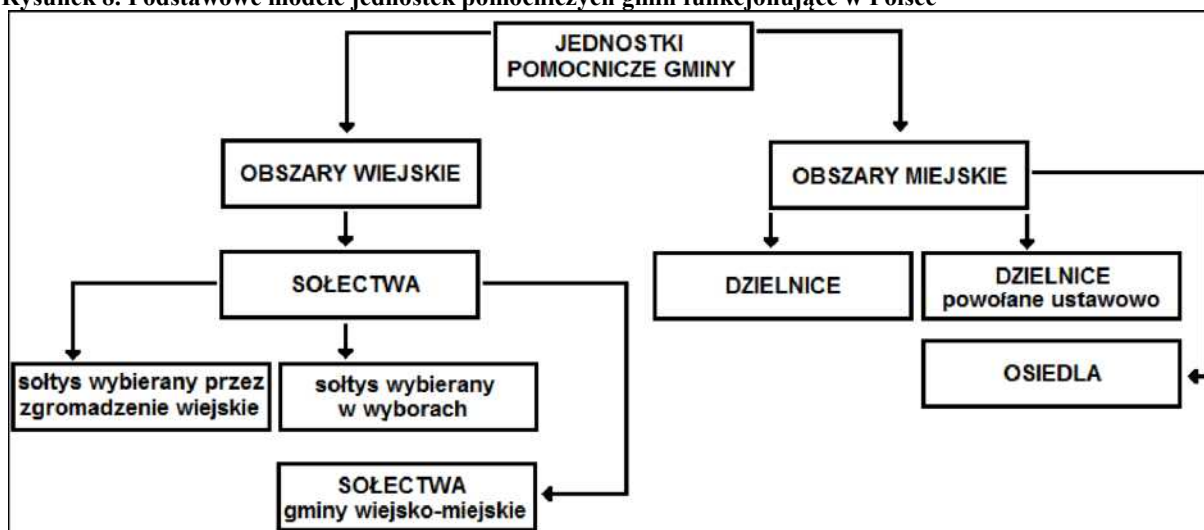
### **2.3. JEDNOSTKI POMOCNICZE GMINY, ANALIZA PORÓWNAWCZA NA WYBRANYCH PRZYKŁADACH**

Przeprowadzając analizę porównawczą modeli gminnych jednostek pomocniczych funkcjonujących w Polsce wyróżnić należy w pierwszej kolejności kryteria, na podstawie których będzie możliwa ich klasyfikacja i przyporządkowanie do poszczególnych typów. Klasyfikację tę można oprzeć na następujących przesłankach: ustrój wewnętrzny i sposób wyboru władz, charakter obszaru, jaki dana jednostka pomocnicza obejmuje (wieś, małe, średnie lub duże miasto), zakres kompetencji i zadań stawianych przed jednostką pomocniczą (funkcja przekaźnika opinii, wykonywanie zadań gminy), sposób powołania: wymóg ustawowy, inicjatywa rady gminy, wniosek mieszkańców. Przyjęcie powyższych wskaźników umożliwia dokonanie kompleksowego, ale równocześnie bardzo ogólnego podziału jednostek pomocniczych gminy, co w sposób graficzny ilustruje rysunek 8.

---

<sup>242</sup> M. Kulesza, *Rola jednostek pomocniczych*.

Rysunek 8. Podstawowe modele jednostek pomocniczych gmin funkcjonujące w Polsce



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przykładów jednostek pomocniczych gminy poddanych analizie w niniejszej rozprawie.

Sołectwa posiadają status jednostek pomocniczych obszarów wiejskich, natomiast osiedla (i inne pokrewne typy jednostek pomocniczych takie jak: okręgi, kolonie) tworzone są na obszarach miejskich. Dzielnice, przynajmniej w teorii, powinny być największymi (terytorialnie, ludnościowo) jednostkami pomocniczymi występującymi w dużych miastach, wyposażonymi w kompetencje o charakterze decyzyjnym. Tymczasem w praktyce w większości przypadków nie różnią się one od osiedli niczym innym jak przyjętym nazewnictwem.

Wystąpienie takiej prawidłowości potwierdza Paweł Swianiewicz w badaniach nt. funkcjonowania jednostek pomocniczych w polskich miastach. Badacz poddał analizie 22 największe organizmy miejskie liczące powyżej 150 tys. mieszkańców (badaniem nieobjęta została jedynie Warszawa), stwierdzając w konkluzji: „w siedmiu miastach stosowana nazwa jednostek pomocniczych to dzielnica, w dziewięciu osiedle, w jednym okręg, a w dwóch miastach pojawiają się zarówno dzielnice, jak i osiedla. Wbrew [...] opiniom, w praktyce nazwa dzielnica wcale nie zawsze stosowana jest w odniesieniu do jednostek większych niż osiedla. W wielu przypadkach faktyczne rozróżnienie [na dzielnicę lub osiedle] ma charakter bardziej zwyczajowy niż merytoryczny”<sup>243</sup>.

Ważnym kryterium porównawczym j ednostek pomocniczych jest organizacja ich wewnętrznej struktury. Najbardziej niejednolite pod tym względem są niewątpliwie sołectwa. Jedno z kryteriów podziału dotyczy sposobu wyboru sołtysa. Ponadto w przypadku sołectw pewną odrębnością charakteryzują się te funkcjonujące w ramach gmin o charakterze wiejsko-miejskim.

Uwzględniając powyższe kryteria, autor pogrupował jednostki pomocnicze na te charakteryzujące obszary wiejskie i miejskie. Sołectwa - jednostki pomocnicze obszarów wiejskich,

<sup>243</sup> P. Swianiewicz, *Błędne rondo marginalizacji?...*, s. 56.

dodatkowo zostały sklasyfikowane na podstawie zasad wyboru sołtysa (wybór sołtysa dokonywany przez zebranie wiejskie lub w ramach wyborów bezpośrednich), jak też charakteru gminy (gmina wiejska i gmina wiejsko-miejska). Z uwagi na fakt, iż szczegółowa analiza rozwiązań ustrojowych funkcjonujących w Polsce sołectw wykracza poza problematykę niniejszej rozprawy autor, zdecydował się jedynie na skrótowe nakreślenie rozwiązań ustrojowych trzech wybranych przykładów jednostek pomocniczych tego typu. Biorąc pod uwagę powyżej zaprezentowane kryteria wyboru, jako studium przypadku zostanie ukazana organizacja sołectw w gminach: Olesno, Łużna oraz w mieście Trzebini.

Zupełnie odmienne, bardziej szczegółowe, kryteria doboru przykładów organizacji jednostek pomocniczych dotyczą tych funkcjonujących na terenach miast. Aby uzyskać materiał porównawczy dla rozwiązań przyjętych w tym zakresie w Krakowie i pozostałych dużych miastach Polski, zostało sporządzone zestawienie ujęte w tabeli 19. Klasyfikuje ono jednostki pomocnicze największych polskich miast (mających powyżej 200 tysięcy mieszkańców) wg następujących kryteriów: rodzaju jednostek pomocniczych, ich funkcji i wielkości środków finansowych będących w ich gestii.

Z danych zaprezentowanych w tabeli 19 wynika wyraźnie, iż dominującym rozwiązaniem organizacyjnym jednostek pomocniczych w dużych miastach są osiedla samorządowe, których rola została ograniczona do funkcji przekaznika opinii i które posiadają w swojej dyspozycji relatywnie niewielkie środki finansowe, ograniczone jedynie do realizacji zadań statutowych o charakterze opiniodawczym i postulatywnym. Co więcej, spośród 16 największych miast nie powołano jednostek pomocniczych w Radomiu, przez 10 lat ich działalność była zawieszona w Białymstoku<sup>244</sup> a w kolejnych czterech miastach: Gdańsku, Katowicach, Sosnowcu, Toruniu jednostki pomocnicze funkcjonują tylko na części obszaru tych miast.

**Tabela 19. Zestawienie jednostek pomocniczych w miastach powyżej 200 tys. mieszkańców (wg stanu na rok 2016)**

---

<sup>244</sup> Działanie rad osiedli w Białymstoku zostało przywrócone w roku 2016. 5 czerwca 2016 r. odbyły się wybory do rad osiedli zob. *Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Białymstoku* [[http://www.bip.bialystok.pl/urzed\\_miejski/wybory\\_i\\_konsultacje/wybory-do-rad-osiedli.html](http://www.bip.bialystok.pl/urzed_miejski/wybory_i_konsultacje/wybory-do-rad-osiedli.html)]; dostęp: 13 stycznia 2017].



| Miasto      | Ludność rok 2015 | Jednostki pomocnicze                                               | Funkcja/Srodki finansowe                                                   |
|-------------|------------------|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| Warszawa    | 1 748 916        | 18 dzielnic                                                        | opiniodawcza/decyzyjna (kompetencje nadane ustawowo)                       |
|             |                  | osiedla, kolonie i inne jednostki pomocnicze niższego szczebla     | opiniodawcza/obsługa przez dzielnice                                       |
| Kraków      | 762 448          | 18 dzielnic                                                        | opiniodawcza/decyzyjna (kompetencje przekazane aktami prawa miejscowego)   |
|             |                  | 1 osiedle dla uzdrowiska Swoszowice bez powołanych organów         | związana z ochroną uzdrowiska Swoszowice                                   |
| Łódź        | 698 688          | 36 osiedli                                                         | opiniodawcza/decyzyjna (kompetencje przekazane aktami prawa miejscowego*)  |
| Wrocław     | 637 075          | 48 osiedli                                                         | opiniodawcza/ wydzielone środki finansowe na działalność statutową         |
| Poznań      | 541 561          | 42 osiedla                                                         | opiniodawcza/decyzyjna** (kompetencje przekazane aktami prawa miejscowego) |
| Gdańsk      | 462 996          | 5 dzielnic, 28 osiedli (nie funkcjonują na obszarze całego miasta) | opiniodawcza/wydzielone środki finansowe na działalność statutową          |
| Szczecin    | 405 413          | 37 osiedli                                                         | opiniodawcza/wydzielone środki finansowe na działalność statutową          |
| Bydgoszcz   | 354 990          | 28 osiedli                                                         | opiniodawcza/wydzielone środki finansowe na działalność statutową          |
| Lublin      | 340 745          | 27 dzielnic                                                        | opiniodawcza/ wydzielone środki finansowe na realizację wskazanych zadań   |
| Katowice    | 299 012          | 22 dzielnice (nie funkcjonują na obszarze całego miasta)           | opiniodawcza/obsługa przez urząd miasta                                    |
| Białystok   | 296 310          | 28 osiedli (funkcjonowanie zawieszono w latach 2006-2016)          | opiniodawcza***                                                            |
| Gdynia      | 247 329          | 22 dzielnice                                                       | opiniodawcza i decyzyjna (kompetencje przekazane aktami prawa miejscowego) |
| Częstochowa | 227 270          | 20 dzielnic                                                        | opiniodawcza/możliwość składania wniosków do budżetu                       |
| Radom       | 215 653          | brak jednostek pomocniczych                                        |                                                                            |
| Sosnowiec   | 206 516          | 5 dzielnic w fazie tworzenia****                                   |                                                                            |
| Toruń       | 202 591          | działa 11 na 13 okręgów                                            | opiniodawcza                                                               |

\*Biuletyn Informacji Publicznej Urząd Miasta Łodzi [<http://bip.uml.lodz.pl/index.php?str=147>; dostęp: 12 stycznia 2017]. \*\*Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Poznania [<http://bip.poznanpl/bip/stare-miastojednostki-pomocnicze.22/>; dostęp: 12 lutego 2017].

\*\*\* E. Sadowska-Dubicka, W Białymstoku wróć rady osiedli, wybory prawdopodobnie jesienią, *Portal Miejski Białystok Online* [<http://www.bialystokonline.pl/w-bialymstoku-wroca-rady-osiedli-wybory-prawdopodobnie-jesienia,artykul,84426,1,1.html>; dostęp: 24 kwietnia 2015].

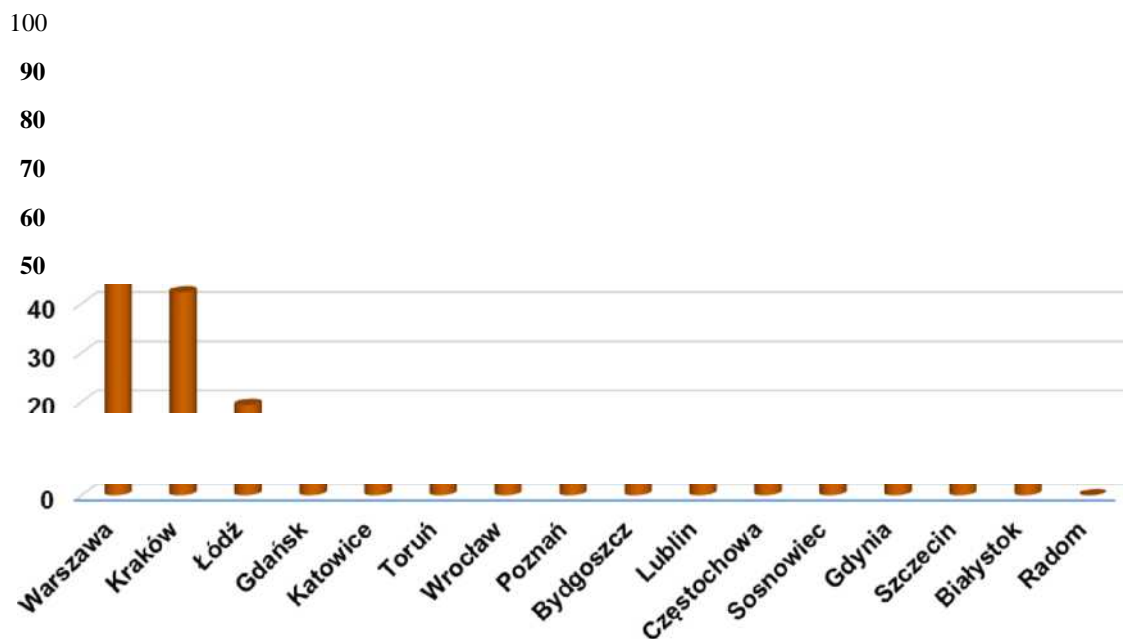
\*\*\*\* Raport z konsultacji społecznych dotyczących utworzenia jednostki pomocniczej - Dzielnicy Maczki, *Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Sosnowiec* [<http://bip.um.sosnowiec.pl/Article/get/id,472155.html>; dostęp: 22 listopada 2013].

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Biuletynów Informacji Publicznej* miast ujętych w tabeli.

Przyjęcie odmiennych rozwiązań ustrojowych przełożyło się również na różnice w wielkości samych jednostek pomocniczych (zob. wyk. 6). Co więcej, uwzględnienie średniej arytmetycznej dla danego miasta nie daje pełnego obrazu zróżnicowania, bowiem wewnątrz poszczególnych miast różnice są bardzo duże. Najmniejsza rozpiętość wielkości pojawia się w miastach, w których przeciętna jednostka pomocnicza jest największa (Kraków). W krakowskich dzielnicach liczba mieszkańców w największej jednostce jest niespełna 6 razy większa niż w najmniejszej. Na przeciwnym biegunie znajduje się Łódź i Wrocław gdzie rozpiętości te są siedemdziesięciokrotne. Pomijając jednak te wewnętrzne różnice, wielkością jednostek pomocniczych wyróżniają się Warszawa i Kraków, w tym ostatnim mieście przeciętna dzielnica zamieszkiwana jest

przez ponad 40 tys. osób. Kolejne co do wielkości jednostki pomocnicze funkcjonują w Łodzi (ponad 20 tys. mieszkańców). Na przeciwnym biegunie znajdują się Szczecin i Białystok, największe osiedla tych miast nieznacznie przekraczają 10 tys. mieszkańców. Analizując wielkość jednostek pomocniczych poprzez liczbę ludności, możemy zaobserwować pewną korelację: im większe miasto, tym większe są jednostki pomocnicze w nim funkcjonujące<sup>245</sup>.

Wykres 6. Przeciętna wielkość jednostki pomocniczej największych polskich miast w roku 2016, w tys. mieszkańców

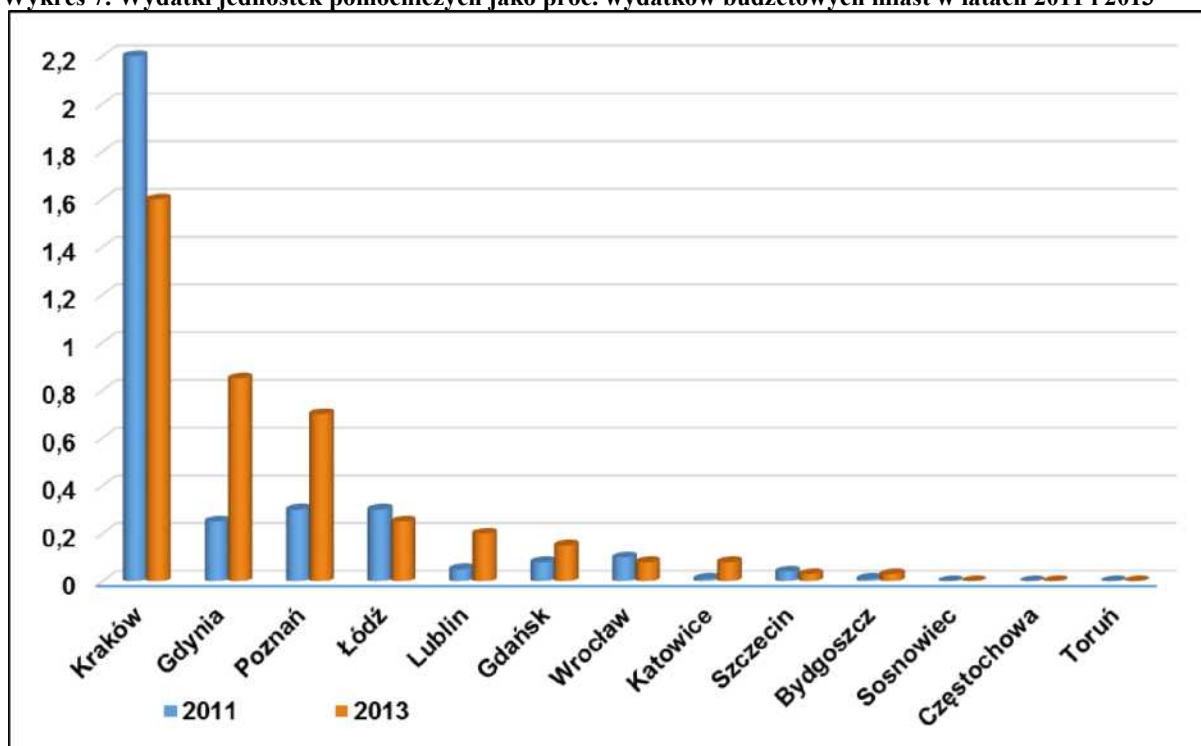


Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy demograficznej Głównego Urzędu Statystycznego wg stanu na dzień 30 czerwca 2016 r. [<http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx>; dostęp: 11 stycznia 2017].

Jak już wcześniej wspomniano, samorządy miast rzadko decydują się na przekazywanie jednostkom pomocniczym uprawnień pozwalających im na wykonywanie określonych zadań. Decentralizację kompetencji w oparciu o jednostki pomocnicze oprócz Warszawy przeprowadzono także w Krakowie i Gdyni oraz na mniejszą skalę w Poznaniu, jak też Łodzi. Niewielkie środki finansowe na realizację najpilniejszych zadań publicznych przyznano również dzielnicom w Lublinie. Wymierną skalą znaczenia jednostek pomocniczych jest ich udział w ogólnych wydatkach budżetów poszczególnych miast, co ilustruje wykres 7. Z uwagi na zapewnienie finansowania zadań warszawskich dzielnic na poziomie regulacji ustawowych, stolica naszego kraju w przedmiotowym zestawieniu została pominięta.

<sup>245</sup> P. Swianiewicz, *Błędne rondo marginalizacji?...*, s. 59.

Wykres 7. Wydatki jednostek pomocniczych jako proc. wydatków budżetowych miast w latach 2011 i 2013



Zródło: P. Swianiewicz, *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, Dom Wydawniczy i Handlowy Elipsa, Warszawa 2013.

Zaprezentowane na wykresie 7 dane świadczą o niewielkim znaczeniu jednostek pomocniczych. Przy wydatkach stanowiących zazwyczaj niewielki ułamek procenta budżetu miejskiego trudno oczekiwać znaczącej roli w wykonywaniu zadań miejskich, a w szczególności dostarczania usług publicznych. Niemniej, jak stwierdza Paweł Swianiewicz: „Różnice między poszczególnymi miastami są bardzo znaczne. Zdecydowanie wybijają się Kraków, jedyne miasto, w którym wydatki jednostek pomocniczych przekraczają 1 proc. budżetu miasta. Drugą grupę stanowią miasta, w których udział ten przekracza 0,5 proc. wydatków budżetowych (Gdynia, Poznań). Trzecia grupa to miasta z niskim (0,05-0,5 proc.) udziałem wydatków budżetowych jednostek pomocniczych. W grupie tej mieszczą się: Łódź, Lublin, Gdańsk, Wrocław, Katowice. Następną grupę charakteryzuje znikomy udział (0,01 do 0,05 proc. wydatków budżetu). Są tutaj Szczecin i Bydgoszcz. Mamy na końcu grupę miast ze śladowym udziałem: poniżej 0,01 proc. wydatków budżetowych miasta. W tej grupie znajdujemy: Sosnowiec, Toruń, Częstochowę”<sup>246</sup>.

Wyniki powyższej analizy determinują wybór przykładów, które zostaną poddane szczegółowemu omówieniu w dalszej części rozprawy. Autor, chcąc zapewnić prezentację możliwie szerokiego spektrum ustrojów miejskich jednostek pomocniczych, zdecydował się w sposób szczegółowy omówić ustrój osiedli Poznania, dzielnic Warszawy oraz Gdyni. Dobór powyższych przykładów został oparty na kryterium wyjątkowości (Warszawa oraz Gdynia) oraz

<sup>246</sup> Ibidem, s. 62.

studium przypadku (Poznań).

Gdyńskie dzielnice będą reprezentować jednostki pomocnicze dużych miast powstałe w wyniku oddolnej inicjatywy mieszkańców, posiadające kompetencje stanowiące. Analiza ustroju Poznania będzie ilustrować przykład organizacji średniej wielkości osiedli wyposażonych w kompetencje decyzyjne, które powstały z inicjatywy Rady Miasta Poznania. Szczegółowe omówienie ustroju tego miasta jest tym bardziej istotne, iż przeprowadzono w nim nieudaną próbę zastąpienia osiedli dużymi dzielnicami samorządowymi.

Ponadto w oddzielnym podrozdziale zostanie zaprezentowana ewolucja ustroju Warszawy, która ukaże specyficzne modele jednostek pomocniczych gminy. Prezentacja warszawskich rozwiązań ustrojowych wydaje się nieodzowna także z kilku innych względów. Po pierwsze, Warszawa jako jedyne miasto w Polsce funkcjonuje w ramach specjalnej ustawy narzucającej w sposób odgórny obligatoryjny podział jego terytorium na dzielnice. Po drugie, przez długi okres stolica Polski funkcjonowała jako przymusowy związek gmin - rozwiązanie niewystępujące gdzie indziej w Polsce - ale stosunkowo częste w innych miastach Europy. Po trzecie, w Warszawie wytworzył się dwuszczeblowy system jednostek pomocniczych, w mieście tym funkcjonują jednostki wyższego i niższego rzędu.

Przyjęcie powyższego schematu prezentacji wybranych ustrojów gmin, zdaniem autora, w najpełniejszy sposób zobrazuje różnice występujące w przyjętych rozwiązaniach ustrojowych, jak też ukaże odmienny charakter jednostek pomocniczych w poszczególnych miastach w porównaniu do dzielnic funkcjonujących w Krakowie.

### **2.3.1. Sołectwo jako jednostka pomocnicza obszarów wiejskich**

Ustawa o samorządzie gminnym nie określa jednoznacznie sołectwa jako jednostki pomocniczej, która może być tworzona wyłącznie na obszarze gmin wiejskich. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego o możliwości powołania sołectwa przesądza wiejski charakter terenów, na których ma być ono utworzone, a nie sam status gminy. NSA uznał, że wprowadzenie sołectwa mogą być powoływane wyłącznie na obszarach o charakterze wiejskim, to jest przestrzennie wyodrębnionych obszarach zabudowy zwartej lub rozproszonej o istniejących funkcjach rolniczych, jednak irrelevantnym prawnie jest, czy obszary te znajdują się w granicach administracyjnych miasta, czy też znajdują się poza jego granicami. Oznacza to, że sołectwa mogą być tworzone na peryferiach miast, gdzie prowadzona jest działalność rolnicza, nie ma jednak prawnego uzasadnienia dla tworzenia sołectw w centrach miast na terenach zurbanizowanych<sup>247</sup>.

---

<sup>247</sup> Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2014 r., sygnatura akt: II OSK 2915/13.

Znaczenie sołectw w społecznościach wiejskich jest nieporównywalnie większe niż w przypadku jednostek pomocniczych funkcjonujących w miastach. Wynika to z nieanalizowanych relacji łączących jednostki w obu typach zbiorowości, odmiennych form więzi społecznej w mieście i na wsi. W przypadku miasta więzi społeczne są konstruowane głównie na bazie podziału pracy i zatrudniania, w społeczności lokalnej wynikają raczej z faktu zamieszkania na danym terytorium. W przypadku wsi inna natura relacji społecznych eliduje praktycznie zjawisko anonimowości charakterystyczne dla wielkich miast i dezintegrację więzi międzyludzkich<sup>248</sup>. Dlatego na wsi obserwujemy działanie silniejszych więzi wynikających ze stosunków sąsiedzkich, zlokalizowania miejsca pracy w miejscu zamieszkania, dysponowania pewnym mieniem wspólnym, tradycji i zaszczości historycznych<sup>249</sup>.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, co stanowi formę demokracji bezpośredniej<sup>250</sup>. Jak wspomniano już wcześniej, pozostawienie zasad organizowania zebrania wiejskiego wewnętrznym uregulowaniom statutowym poszczególnych sołectw doprowadziło do wytworzenia się dwóch, krańcowo różnych modeli wyboru sołtysa. Pierwszy określa kompetencje wyboru sołtysa jako właściwość zebrania wiejskiego, drugi rozstrzygnięcie w tej kwestii pozostawia wyborom bezpośrednim organizowanym na terenie sołectwa.

Organem uchwałodawczym władnym do wyboru sołtysa w sołectwach gminy Olesno jest zebranie wiejskie, w którym może brać udział każdy z mieszkańców stale zamieszkałych na terenie danego sołectwa<sup>251</sup>.

Postanowienia statutów sołectw gminy Olesno przyznają szerokie uprawnienia zebraniom wiejskim, nie są to tylko kompetencje opiniodawcze i postulatywne, ale także decyzyjne. Zebrania wiejskie mogą decydować o istotnych aspektach polityki gminy, wybierają, odwołują i kontrolują pracę sołtysów oraz innych organów sołectw. Strukturę wyborczą sołectw gminy Olesno przedstawia rys. 9.

Zupełnie inaczej tryb wyboru sołtysa i kompetencje zebrania wiejskiego traktują przepisy statutu Sołectwa Szalowa, znajdującego się w gminie Łużna. Zebranie wiejskie mieszkańców wsi Szalowa opiniuje w części dotyczącej sołectwa przedstawione do konsultacji przez radę gminy projekty uchwał. Ponadto zebranie wiejskie może odwołać sołtysa i członków rady sołectwiej, ale tylko wtedy, gdy nie wykonują oni swoich obowiązków, naruszają postanowienia statutu i

---

<sup>248</sup> K. Dojwa, J. Placety, Wybrane aspekty statusu sołtysa w świetle badań własnych, *Samorząd Terytorialny* 2008, nr 1-2, s. 7.

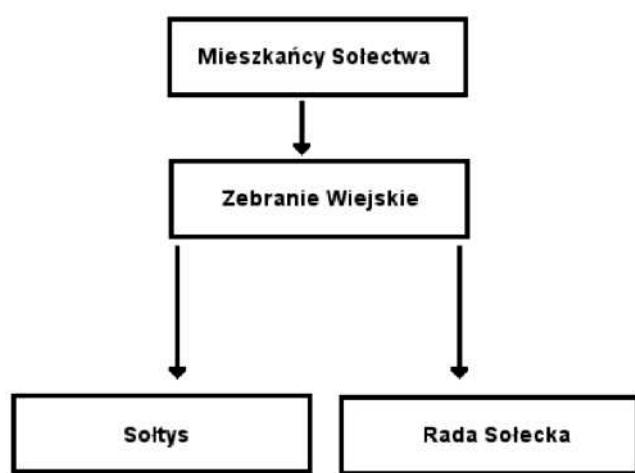
<sup>249</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 130.

<sup>250</sup> Ustawa o samorządzie gminnym.

<sup>251</sup> Uchwała nr V/44/03 Rady Miejskiej w Oleśnie z dnia 26 marca 2003 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw gminy Olesno.

uchwały zebrania, dopuścili się czynu dyskwalifikującego ich w opinii środowiska. Przepisy statutu ograniczają zatem funkcję zebrania wiejskiego do roli przekaźnika w dół najważniejszych dla wsi informacji oraz z uwagi na uprawnienia do odwołania sołtysa i rady sołeckiej do wykonywania funkcji kontrolnej w stosunku do władz sołectwa.

**Rysunek 9. Struktura wyborcza sołectw gminy Olesno**



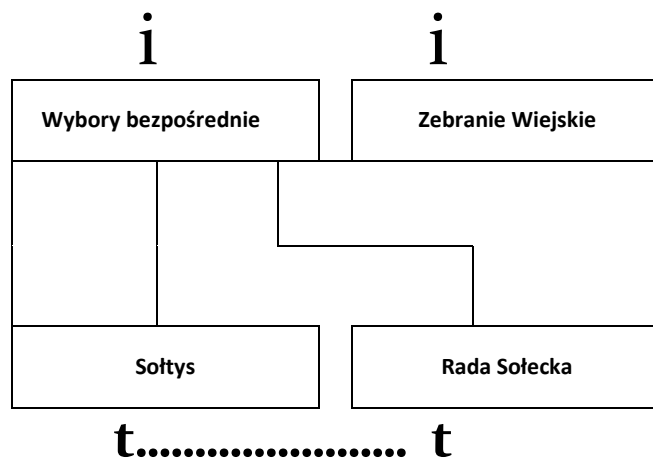
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Uchwały nr V/44/03 Rady Miejskiej w Oleśnie z dnia 26 marca 2003 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw gminy Olesno.

Sołtys i rada sołecka wsi Szalowa wybierani są w wyborach powszechnych (wyborczą strukturę sołectwa przedstawia rys. 10). Postanowienia statutu sołectwa bardzo dokładnie określają zasady przeprowadzania wyborów. Prawo wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej przysługuje osobom stale zamieszkałym na obszarze danego sołectwa, posiadającym obywatelstwo polskie, mającym ukończone 18 lat oraz posiadającym prawa publiczne i wyborcze<sup>252</sup>.

Wybory sołtysów i członków rad sołeckich zarządza rada gminy na dzień ustawowo wolny od pracy, wspólny dla wszystkich sołectw. Przeprowadza je Sołecka Komisja Wyborcza, a frekwencja nie ma wpływu na ważność wyborów.

<sup>252</sup> Uchwała nr IV/27/03 Rady Gminy Łuźna z dnia 17 marca 2003 r. w sprawie statutu Sołectwa Biesna, Łuźna, Mszanka, Szalowa i Wola Łużańska, Statut Samorządu Mieszkańców Sołectwa Szalowa, § 8.

Rysunek 10. Struktura wyborcza Sołectwa <sup>Mieszkańcy Sołectwa</sup> Szalowa, gmina Łużna



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Uchwały nr IV/27/03 Rady Gminy Łużna z dnia 17 marca 2003 r. w sprawie statutu Sołectwa Biesna, Łużna, Mszanka, Szalowa i Wola Łużańska.

Wprowadzając system wyborów bezpośrednich na urząd sołtysa oraz na członków rady sołeckiej władze gminy dążyły do możliwie szerokiego zapewnienia udziału społeczności lokalnej w podejmowaniu tych decyzji. Jak pokazują doświadczenia gminy Łużna, frekwencja w wyborach powszechnych jest znacznie wyższa niż na zebraniach wiejskich<sup>253</sup>.

Podobne do gminy Łużna rozwiązania w zakresie funkcjonowania sołectw przyjęło miasto Trzebinia. Gmina ta składa się z terenów miasta Trzebini podzielonych na 12 jednostek pomocniczych - osiedli (Górka, Krze, Energetyków, Gaj, Krakowska, Siersza, Trzebionka, Wodna, ZWM, Północ, Piaski, Salwator) oraz z obszarów wiejskich podzielonych na 10 sołectw (Bołęcín, Czyżówka, Dulowa, Karniowice, Lgota, Młoszowa, Myślachowice, Piła Kościelecka, Płoki, Psary). Tworząc ustrój gminy, jej władze nie zdecydowały się na wydzielenie miasta jako jednej, osobnej j ednostki pomocniczej funkcjonującej w obrębie gminy, ale dokonały podziału terenów miejskich i wiejskich na kilkanaście osiedli i sołectw. Organem uchwałodawczym całej gminy jest Rada Miasta Trzebini, a wykonawczym - Burmistrz Miasta Trzebini, co podkreślać ma jej miejski charakter<sup>254</sup>.

Szczegółowe rozwiązania ustrojowe sołectw miasta Trzebini autor pragnie zaprezentować na przykładzie Sołectwa Dulowa, leżącego we wschodniej części gminy, mającego 684 ha powierzchni i zamieszkiwanego przez 1325 osób (624 kobiet i 701 mężczyzn)<sup>255</sup>. Sołectwo Dulowa posiada następujące organy: zebranie wiejskie, radę sołecką i sołtysa. Ponadto Statut Sołectwa Dulowa przewiduje możliwość tworzenia przez zebranie wiejskie stałych lub doraźnych

<sup>253</sup> S. Kaszyk, *Sołectwo jako jednostka pomocnicza w gminach wiejskich*, referat wygłoszony na Małopolskiej Konferencji Dzielnice - Osiedla - Sołectwa, jednostki pomocnicze w samorządzie terytorialnym, Kraków 2006.

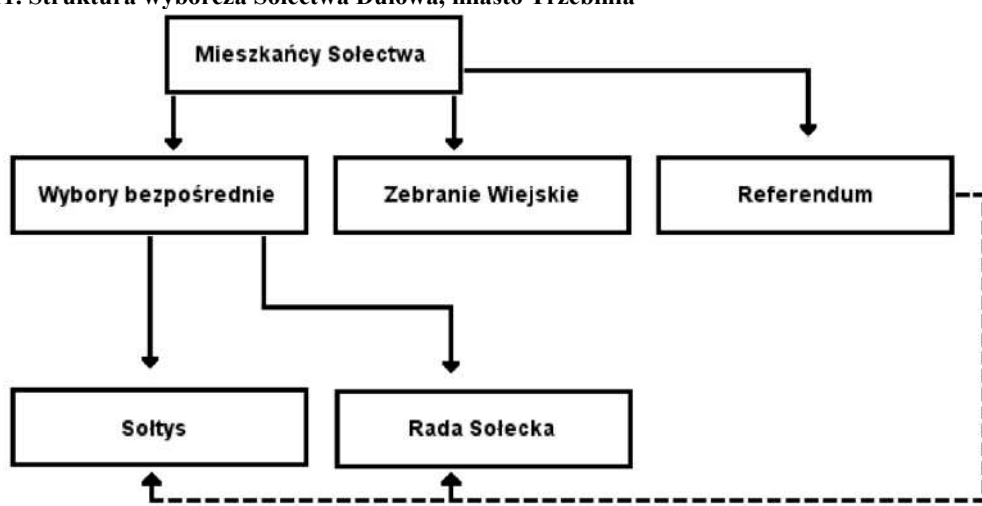
<sup>254</sup> Burmistrz i władze miasta, *Urząd Miasta Trzebini* [<http://www.trzebinia.pl/index.php/urząd/samorząd-i-administracja/burmistrz>; dostęp: 19 lutego 2012].

<sup>255</sup> Położenie gminy Dulowa, *Dulowa.plZaginiona Wioska* [<http://www.dulowa.pl/polozenie>; dostęp: 19 lutego 2012].

komisji, komitetów społecznych oraz dla kontroli działalności sołtysa i rady sołeckiej - komisji rewizyjnej<sup>256</sup>. Strukturę wyborczą sołectwa przedstawia rysunek 11.

Zebranie wiejskie jest organem uchwałodawczo-kontrolnym sołectwa (§6 Statutu), zwoływane jest przez sołtysa z własnej inicjatywy, na żądanie co najmniej 5 proc. mieszkańców sołectwa lub na wniosek burmistrza. Do kompetencji zabrania, należy podejmowanie uchwał we wszystkich ważnych dla sołectwa sprawach.

Rysunek 11. Struktura wyborcza Sołectwa Dulowa, miasto Trzebinia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Uchwały nr XXXI/467/IV/2005 Rady Miasta Trzebini z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie statutów sołectw w Gminie Trzebinia.

Zebranie wiejskie w Sołectwie Dulowa posiada relatywnie duże kompetencje. Nie może jednak, pomimo posiadania uprawnień kontrolnych w stosunku do innych władz sołectwa, odwołać z pełnionych funkcji sołtysa i rady sołeckiej (takie kompetencje posiadają zebrania wiejskie w sołectwach gmin Olesko i Łużna). Zgodnie z § 28 Statutu Sołectwa Dulowa mogą tego dokonać mieszkańcy sołectwa jedynie przez instytucję referendum. Jest ono organizowane przez władze gminy na wniosek 10 proc. uprawnionych do głosowania mieszkańców, a jego wynik jest wiążący, jeżeli frekwencja w głosowaniu wyniosła co najmniej 15 proc.

Wybór sołtysa i rady sołeckiej odbywa się w podobny sposób jak w gminie Łużna: w bezpośrednich, powszechnych, równych wyborach, w głosowaniu tajnym. Wybory na dzień wolny od pracy zarządza Burmistrz Miasta Trzebini, określając kalendarz wyborczy oraz powołując Sołecką Komisję Wyborczą (§ 19 Statutu). Wybory uznaje się za ważne, jeżeli wzięło w nich udział co najmniej 10 proc. uprawnionych do głosowania. Wybrany na urząd sołtysa zostaje ten kandydat, który uzyskał największą liczbę głosów. W wypadku równej liczby głosów Burmistrz Miasta Trzebini zarządza drugą turę wyborów. Podobne postanowienia statutu dotyczą rady sołectwa,

<sup>256</sup> Uchwała nr XXXI/467/IV/2005 Rady Miasta Trzebini z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie statutów sołectw w gminie Trzebinia, *Statut Sołectwa Dulowa*, § 4.



której członkami zostaje 6 osób z największą liczbą głosów (§ 25 Statutu). W wypadku oddania równej liczby głosów na kilku kandydatów, których wejście do rady sołectwa przewyższałoby jej statutowy skład, zarządzana jest druga tura wyborów.

Pomimo braku jasnego i precyzyjnego określenia przepisami ustawy kompetencji sołtysa (ustawa nadaje jedynie sołtysowi prawo udziału w pracach rady gminy - bez możliwości głosowania, oraz umożliwia korzystanie z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym), można zgodzić się z twierdzeniem, iż urząd ten działa w dwojakim charakterze<sup>257</sup>. Z jednej strony jest organem wykonawczym uchwał zebrania wiejskiego, z drugiej podejmuje działania jako samodzielny organ we wszystkich sprawach, w których przepisy prawa powierzają mu wyłączną kompetencję<sup>258</sup>. Taki dualizm funkcji organów wykonawczych sołectw, rzadziej także przewodniczących rad osiedli i dzielnic, jest bardzo charakterystyczny dla ustroju jednostek pomocniczych polskich gmin. Wynika to pośrednio z faktu pełnienia przez sołtysów, przewodniczących osiedli i dzielnic funkcji przewodniczących rad dzielnicowych, osiedlowych czy też zebrań wiejskich.

Sołtys wykonuje swoje obowiązki społecznie. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, uprawnienie do otrzymywania stałego wynagrodzenia ze środków budżetowych gminy musi wynikać z wyraźnie sformułowanych przepisów<sup>259</sup>. Przepisy gminne i statuty poszczególnych sołectw w różny sposób określają kompetencje sołtysów. Omawiany już wcześniej Statut Sołectwa Dulowa do wyłącznych kompetencji sołtysa zalicza:

- składanie Zebraniu Wiejskiemu corocznych sprawozdań z działalności swojej oraz Rady Sołeckiej,
- zwoływanie i przewodniczenie posiedzeniom Rady Sołeckiej,
- inspirowanie mieszkańców do podejmowania inicjatyw społeczno-gospodarczych i współuczestniczenie w ich realizacji,
- przekazywanie uchwał i protokołów Zebrania Wiejskiego do biura Rady Miasta,
- utrzymywanie ścisłych kontaktów z organami gminy,
- wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej w zakresie przekazywanych kompetencji,
- informowanie o osobach do objęcia pomocą społeczną,
- łagodzenie sporów międzyludzkich,
- utrzymywanie stałych kontaktów z mieszkańcami sołectwa<sup>260</sup>.

---

<sup>257</sup> *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, s. 174.

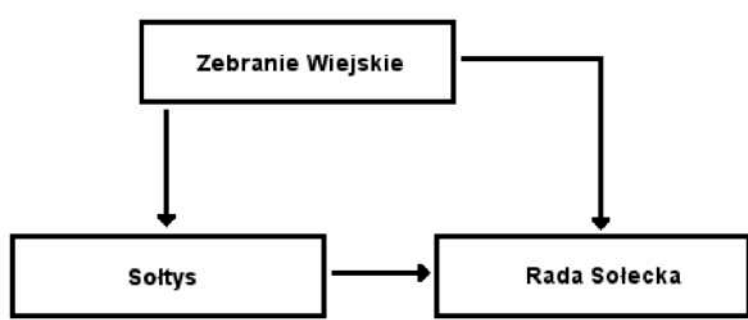
<sup>258</sup> Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., SA/Po 375/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 45.

<sup>259</sup> Wyrok NSA z dnia 3 stycznia 1995 r., II SA 1825/94, ONSA 1995, nr 4, poz. 183.

<sup>260</sup> Statut Sołectwa Dulowa, § 12.

Działalność sołtysa wspomagana jest przez radę sołecką. Jest ona kolegialnym organem doradczym, obligatoryjnie powoływanym w sołectwie, jednak poza ogólnym stwierdzeniem, że wspomaga ona działalność sołtysa, Ustawa o samorządzie gminnym nie określa ani jej statusu prawnego, ani zakresu działania. Rada sołecka pełni przede wszystkim funkcje opiniodawczo-doradcze, ale nie można jej również odmówić funkcji inicjujących. Nie posiada ona natomiast kompetencji do samodzielnego działania<sup>261</sup>. Znaczenie, zadania i kompetencje rady sołeckiej zależą zatem przede wszystkim od uregulowań prawnych zastosowanych w poszczególnych sołectwach i gminach. Strukturę organów sołectw przedstawia rysunek 12.

**Rysunek 12. Struktura organów sołectw**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2016 poz. 446, tekst jedn. z późn. zm.).

Wybory do rad sołeckich, podobnie jak wybory sołtysa, odbywają się w zależności od uregulowań statutowych w formie wyborów bezpośrednich lub w formie głosowań na zebraniach wiejskich. W skład rad sołeckich wchodzi najczęściej kilka osób.

Rady sołeckie w ustroju gminnych jednostek pomocniczych są organami o specyficznej roli: posiadają pewne cechy organów uchwałodawczych (np. mogą podejmować działania inicjujące), pełnią też wraz z sołtysem rolę swoistego kolegialnego zarządu sołectwa.

Rozwiązania ustrojowe sołectw są odmienne od pozostałych rodzajów jednostek pomocniczych. Ustawa o samorządzie gminnym wprowadza obowiązek istnienia w sołectwach walnego zebrania wszystkich mieszkańców (zebrania wiejskiego) jako organu uchwałodawczego. W pozostałych jednostkach pomocniczych jego rolę przejmuje rada, przy czym zgodnie z art. 37 ust 4. wspomnianej ustawy, w przypadku osiedli gmina, tworząc statut osiedla, może zastąpić radę osiedla ogólnym zebraniem mieszkańców. Sołectwa nie mają możliwości zastąpienia zebrania wiejskiego radą. Drugą ważną różnicą w organizacji jednostek pomocniczych, jest fakt istnienia w dzielnicach i osiedlach kolegialnych zarządów, w sołectwach ich funkcję pełni jednoosobowo sołtys wspierany przez radę sołectwa. Oprócz organów statutowych, w niektórych sołectwach

<sup>261</sup> *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, s. 175.

statuty przewidują możliwość powołania innych organów pomocniczych, takich jak urząd sołectwa, komisje merytoryczne, komisja rewizyjna, zespoły zadaniowe i inne - zwykle są one tworzone decyzją zebrania wiejskiego.

Sołectwa, podobnie jak inne jednostki pomocnicze, nie tworzą własnego budżetu (obowiązuje zasada jednolitości budżetu gminy). Dysponują środkami finansowymi wydzielonymi w budżecie gminy i prowadzą gospodarkę finansową w jego ramach. Zasady wyodrębnienia środków finansowych do dyspozycji sołectwa powinien w sposób niebudzący wątpliwości określać statut gminy. Aby do tego doszło, w fazie opracowywania projektu budżetu jednostka pomocnicza - sołectwo - powinna złożyć propozycję własnych działań w ujęciu finansowym i rzeczowym. Po uchwaleniu budżetu zadania przedstawione przez jednostkę pomocniczą stają się zadaniami gminy i w ramach jej budżetu zostają zrealizowane<sup>262</sup>.

Przedstawione powyżej przykłady rozwiązań ustrojowych poszczególnych sołectw, pomimo wielu różnic w zakresie kompetencji i organizacji organów sołectwa, potwierdzają fakt kluczowego znaczenia sołtysa dla tego rodzaju jednostek pomocniczych gminy. Rola sołtysa osadzona jest nie tylko w rozwiązaniach o charakterze prawnym, ale polega przede wszystkim na jego wiodącej pozycji w społeczności wiejskiej oraz bezpośredniej współpracy z mieszkańcami. Sołtys to jednocześnie przywódca wspólnoty, ale i jej reprezentant. To animator aktywności mieszkańców, ale i osoba, która realizacji celów wspólnotowych powinna poświęcać więcej czasu niż inni. To także instytucja kojarzona z arystotelesowską wizją polityki, rozumianą jako sztuka kontrolowania i uzgadniania, w ramach zorganizowanej zbiorowości ludzkiej, interesów różnorodnych grup społecznych<sup>263</sup>.

Ważnym aspektem działalności sołectw jest utworzony w roku 2010 fundusz sołecki. Utworzenie funduszu sołeckiego jest drugą, obok ustawy normującej ustrój miasta Warszawy, regulacją rangi ustawowej odnoszącą się wprost do jednostek pomocniczych gmin<sup>264</sup>. Fundusz sołecki stanowią środki wyodrębnione z budżetu gminy, zagwarantowane na realizację przedsięwzięć służących poprawie życia mieszkańców sołectw. Wydatki wykonane na terenie danej gminy w ramach funduszu sołeckiego są częściowo refundowane budżetu państwa (gmina otrzymuje zwrot w formie dotacji celowej w wysokości od 20 proc. do 40 proc. poniesionych nakładów)<sup>265</sup>.

---

<sup>262</sup> K. Dojwa, J. Placety, *Wybrane aspekty statusu sołtysa...*, s. 9.

<sup>263</sup> *Polityka*, [w:] *Encyklopedia socjologii t. III*, red. nauk. E. Wnuk Lipiński, Oficyna Naukowa, Warszawa 2000, s. 135.

<sup>264</sup> Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim.

<sup>265</sup> Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. poz. 301).

### 2.3.2. Organizacja osiedli samorządowych na przykładzie miasta Poznania

Władze miasta Poznania zdecydowały się na powołanie jednostek pomocniczych w 1991 roku. Zgodnie z przyjętym założeniem, osiedla, powoływane na skutek oddolnych inicjatyw mieszkańców, miały zagwarantować budowę i rozwój społeczeństwa obywatelskiego w tym mieście. 19 listopada 1991 roku utworzono pierwszą jednostkę pomocniczą, którą było Osiedle Smochowice. Dwa miesiące później, 7 stycznia 1992 roku powstały Osiedla: Umultowo, Stare Winogrody, Plewiska i Sołacz. Do 2010 roku w Poznaniu działało 69 osiedli.

Przyjęcie zasady oddolnego powoływania jednostek pomocniczych poskutkowało wieloma negatywnymi konsekwencjami w podziale administracyjnym miasta, do najważniejszych z nich można zaliczyć: silne rozdrobnienie, nierówność osiedli pod względem powierzchni i liczby ludności, woluntaryzm w wyznaczaniu granic poszczególnych osiedli. Najmniejszym utworzonym osiedlem było Osiedle Zagroda o powierzchni 0,06 km<sup>2</sup>, a największym Szczepankowo-Splawie-Krzesinki, mające niemal 16 km<sup>2</sup>. Wspomniane już Osiedle Zagroda liczyło w 2010 roku 477 mieszkańców, tymczasem największe pod względem liczby ludności Osiedle Piątkowo Zachód zamieszkiwało 36 tysięcy osób. Osiedla miały różne statuty i różną strukturę organów. Jedne posiadały radę i zarząd, inne np. Osiedle Wilczy Młyn, zarząd osiedla oraz walne zebranie mieszkańców. Roczne plany rzeczowo-finansowe małych osiedli wynosiły po kilkanaście tysięcy złotych, co powodowało trudności z realizacją nawet niewielkich zadań. Kolejnym problemem były tak zwane „białe plamy”, czyli tereny, na których nie funkcjonowało żadne z osiedli. Przykładem może być tu plac Wolności, którego płyta położona była poza jakimkolwiek osiedlem, pomimo że otaczające go ulice stanowiły granicę aż trzech jednostek pomocniczych<sup>266</sup>.

Obserwowane trudności z działalnością jednostek pomocniczych Poznania oraz pojawiające się głosy wskazujące na konieczność podjęcia działań zmierzających do poprawy funkcjonowania tych struktur doprowadziły do opracowania koncepcji reformy ustroju miasta. Inicjatorem zmian był ówczesny prezydent Poznania - Ryszard Grobelny, który w 2008 roku zaprezentował radykalny projekt reformy funkcjonowania jednostek pomocniczych. W proces jego opracowania zaangażowani byli również eksperci Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej - Jerzy Regulski i Dominik Górski<sup>267</sup>.

Projekt reformy zakładał zastąpienie istniejących osiedli przez 16 dużych dzielnic, obejmujących swym działaniem cały obszar miasta. Dzielnice samorządowe miały przejąć na siebie część obowiązków gminy, m.in. w zakresie funkcjonowania gimnazjów, szkół podstawowych,

<sup>266</sup> A. Szabelski, *Osiedle - jednostka pomocnicza miasta Poznania*, [w:] red. P. Sztando, J. Zujewicz, *Vademecum poznańskiego radnego osiedlowego*, Fundacja ALTUM, Poznań 2015, s. 14.

<sup>267</sup> P. Swianiewicz, *Błędne rondo marginalizacji?...*, s. 179.

przedszkoli, zarządzania drogami gminnymi, wewnętrznymi, chodnikami, parkingami osiedlowymi, utrzymania dzielnicowych domów kultury i klubów, placów zabaw, osiedlowych boisk, urządzeń sportowych i terenów rekreacyjnych oraz zapewnienia porządku i bezpieczeństwa obywateli<sup>268</sup>.

Przekazanie dzielnicom zadań miało iść w parze z wyposażeniem tych jednostek w profesjonalną administrację, w formie jednostek budżetowych funkcjonujących na obszarze każdej z nich. W poszczególnych siedzibach rad dzielnic zakładano uruchomienie punktu obsługi mieszkańców, gdzie poznaniacy mogliby pobrać wnioski związane z załatwianymi sprawami urzędowymi, opłacić podatki, odebrać decyzje administracyjne itp. W stosunku do zadań przekazanych jednostkom pomocniczymi i realizowanych przy pomocy obsługującej je administracji urząd miasta i miejskie jednostki organizacyjne miały zachować tylko uprawnienia nadzorcze<sup>269</sup>.

Przedłożony projekt reformy nie spotkał się z akceptacją Rady Miasta Poznania, która w celu wypracowania alternatywnej koncepcji reformy powołała Doraźną Komisję Rady Miasta Poznania ds. Jednostek Pomocniczych miasta Poznania. Po roku prac i konsultacjach społecznych zaprezentowano i uchwalono projekt, mniej „rewolucyjny” niż koncepcja reformy prezydenta Ryszarda Grobelnego. Projekt radnych zakładał konsolidację terytorialną istniejących osiedli, nadanie im nowych kompetencji i uprawnień oraz zwiększenie środków finansowych będących w ich gestii<sup>270</sup>. Liczbę osiedli ograniczono do 42, obejmując ich zasięgiem cały obszar miasta (zob. rys. 13).

Nowe ramy ustrojowe ujęto w znowelizowanym statucie miasta, który przyjęty został uchwałą Rady Miasta Poznania w dniu 9 listopada 2010 roku. Postanowienia statutu w sposób bardzo szeroki określają zakres działania osiedli, jest to cecha charakterystyczna dla rozwiązań ustrojowych przyjętych w tym mieście. Statut w pierwszej kolejności określa sposób powoływania osiedli, stanowiąc, iż może to nastąpić z inicjatywy Rady Miasta Poznania lub wniosku 10 proc. mieszkańców danego obszaru miasta. Kolejne unormowania dotyczą sposobu zmiany granic, podziału i łączenia osiedli. Podobnie jak w przypadku tworzenia jednostek pomocniczych statut wprowadza dualizm inicjatywy w tym zakresie. Decyzję podejmuje Rada Miasta Poznania, działając z własnej inicjatywy lub na wniosek mieszkańców osiedla jak też wniosek organów jednostek pomocniczych. Materią regulacji statutowych stanowi ponadto tryb i zasady nadzoru nad działalnością osiedli, w tym katalog przypadków, w których Rada Miasta Poznania może

---

<sup>268</sup> Zob. J. Regulski, D. Górski, *Koncepcja reformy jednostek pomocniczych miasta Poznania (założenia)*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa-Szczecin 2007, s. 16.

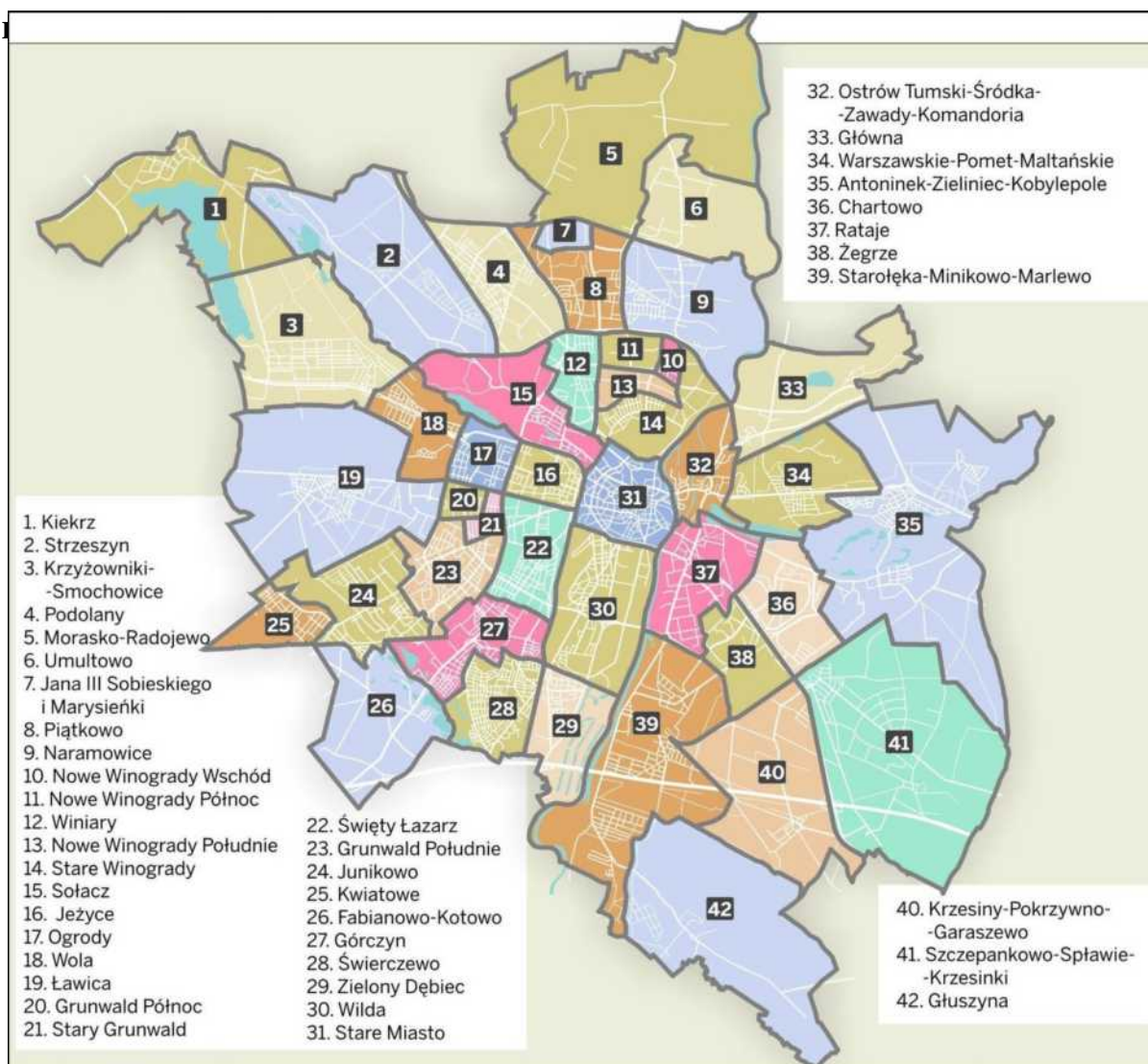
<sup>269</sup> P. Swianiewicz, *Błędne rondo marginalizacji?...*, s. 180.

<sup>270</sup> Konsultacje w sprawie rad osiedli - jednostek pomocniczych miasta Poznania, *Serwis internetowy miasta Poznania* [<http://www.poznan.pl/mim/info/news/konsultacje-w-sprawie-rad-osiedli-jednostek-pomocniczych-miasta-poznania,31744.html>; dostęp: 21 stycznia 2017].

postanowić o rozwiązaniu ich organów<sup>271</sup>.

---

<sup>271</sup> Uchwały nr LXXX/1202/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie Statutu Miasta Poznania, Statut Miasta Poznania, §§ 30-46.



Źródło: Mapa jednostek pomocniczych, *Serwis internetowy miasta Poznania* [<http://www.poznan.pl/mim/osiedla/mapa-jednostek-pomocniczych,p.13569.13570.20473.html>; dostęp: 19 grudnia 2016].

Określając organizację wewnętrzną, w praktyce zunifikowano strukturę wewnętrzną tych jednostek, wprowadzając podział na organy stanowiące, tj. rady osiedli (wybierane w wyborach powszechnych) oraz organy wykonawcze - zarządy osiedli. Wprawdzie Statut Miasta Poznania dopuszcza wykonywanie funkcji uchwałodawczych przez walne zebrania mieszkańców, jednak tego typu rozwiązanie nie jest stosowane w żadnym z nich<sup>272</sup>.

Szczegółowy zakres kompetencji i wykonywanych przez osiedla zadań pozostawiono do określenia statutom tych jednostek pomocniczych. Statut Miasta Poznania wprowadza jedynie normę generalną, stanowiąc iż do zadań osiedli należą sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym<sup>273</sup>. Statuty poszczególnych jednostek pomocniczych określają jednakowy dla wszystkich osiedli katalog zadań, do którego należą działania w zakresie:

<sup>272</sup> Organy jednostek pomocniczych, *Serwis internetowy miasta Poznania* [<http://www.poznan.pl/mim/osiedla/organy-jednostek-pomocniczych,p.9350.9730.html>; dostęp: 21 stycznia 2017].

<sup>273</sup> Statut Miasta Poznania, § 39.

- 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 mienie miasta,
- usług świadczonych przez jednostki organizacyjne miasta<sup>274</sup>.

Wydziały Urzędu Miasta Poznania oraz miejskie jednostki organizacyjne zobowiązane są do podejmowania działań umożliwiających osiedlom wykonywanie ich zadań. Zasady współpracy zostały określone w odrębnym zarządzeniu Prezydenta Miasta Poznania. Obsługą osiedli zajmuje się Wydział Wspierania Jednostek Pomocniczych Miasta Urzędu Miasta Poznania. Organy i jednostki organizacyjne miasta zobowiązane są do informowania osiedli o sposobie wykorzystania lub niewzięciu pod uwagę opinii i wniosków tych jednostek pomocniczych<sup>275</sup>.

Statut Miasta Poznania określa także uprawnienia finansowe osiedli do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu miasta, które obejmują:

- opracowanie projektu planu wydatków osiedla i jego realizację,
- podejmowanie uchwał w sprawie sposobu wydatkowania środków naliczonych dla osiedla,
- zgłaszanie wniosków w konkursie zadań inwestycyjnych,
- wnioskowanie o ujęcie w budżecie miasta środków na zadania realizowane przez miasto na obszarze osiedla, nieuwjętych w planie wydatków osiedla<sup>276</sup>.

Postanowienia statutu miasta tworzą kolejną normę generalną, której uszczegółowienie znalazło swe odzwierciedlenie w odrębnej uchwale Rady Miasta Poznania<sup>277</sup>. Przyjęte rozwiązanie - polegające na określeniu przepisami odrębnej uchwały Rady miasta, a nie postanowieniami statutów osiedli, uprawnień z zakresu gospodarki finansowej tych jednostek - należy do specyfiki ustrojowej Poznania. Podobny tryb statut miasta stanowi dla określenia zasad naliczania diet dla

<sup>274</sup> Uchwała nr LXXW1154/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie uchwalenia statutu Osiedla Chartowo, Statut Osiedla Chartowo, § 8.

<sup>275</sup> Zarządzeniu nr 26/2011/K Prezydenta Miasta Poznania z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawie współdziałania wydziałów Urzędu Miasta Poznania i kierowników jednostek organizacyjnych Miasta z jednostkami pomocniczymi miasta - osiedlami.

<sup>276</sup> Statut Miasta Poznania, § 42.

<sup>277</sup> Uchwała nr XVII/199/VII/2015 Rady Miasta Poznania z dnia 29 września 2015 r. w sprawie szczegółowych zasad naliczania środków budżetowych na realizację zadań przez osiedla oraz szczegółowych uprawnień do prowadzenia gospodarki finansowej przez osiedla.



członków rad i zarządów osiedli<sup>278</sup>.

Powyższe regulacje prawne sprowadzają gospodarkę finansową osiedli do dysponowania czterema rodzajami środków finansowych:

- środkami wolnymi,
- środkami celowymi przeznaczonymi na realizację zadań powierzonych osiedlom,
- środkami przeznaczonymi na budowę, przebudowę, modernizację dróg oraz oświetlenia,
- środkami uzyskanymi w drodze konkursu na zadania inwestycyjne („granty”)<sup>279</sup>.

Wysokość środków wolnych przypadająca poszczególnym osiedlom ustalana jest w formie pogłównego i uzależniona jest od liczby mieszkańców oraz powierzchni każdej z jednostek pomocniczych. Środki wolne stanowią ponadto udział w podatku od nieruchomości, dochody z mienia komunalnego będącego w zarządzie osiedli oraz darowizn na rzecz miasta przekazanych przez darczyńców z przeznaczeniem dla wskazanych przez nich jednostek pomocniczych<sup>280</sup>.

Kolejną pulę środków stanowią środki celowe, których przeznaczenie jest ściśle określone, osiedla mogą je wydatkować na budowę, modernizację, remonty dróg i chodników (realizatorem tych zadań jest Zarząd Dróg Miejskich) oraz zadania powierzone dotyczące terenów zielonych jak też placówek oświatowych<sup>281</sup>.

Oddzielnie wydzielone w budżecie miasta są także środki finansowe przeznaczone na dofinansowanie zadań inwestycyjnych, wyłonionych w drodze konkursów projektów zgłaszanych przez poszczególne osiedla. Zasady i tryb ich przeprowadzania określone są na podstawie odrębnego zarządzenia Prezydenta Miasta Poznania<sup>282</sup>.

Od czasu wdrożenia reformy osiedli wysokość środków finansowych będących w ich gestii wymiennie wzrosła (zob. wyk. 8) a osiedla otrzymały dodatkowe kompetencje i zadania. W roku 2011 poznańskie osiedla dysponowały kwotą blisko 10 mln złotych, pięć lat później, w roku 2016 było to już ponad 23 mln złotych.

W roku 2015 Rada miasta przyjęła propozycję prezydenta Poznania, aby zlikwidować Program Budowy Dróg Lokalnych, a budowę i przebudowę dróg scedować na rady osiedli. Dodat-

---

<sup>278</sup> Uchwała nr LXXIX/1181/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 12 października 2010 r. w sprawie zasad przyznawania diet i zwrotu kosztów podróży służbowej dla członków organów jednostek pomocniczych - osiedli.

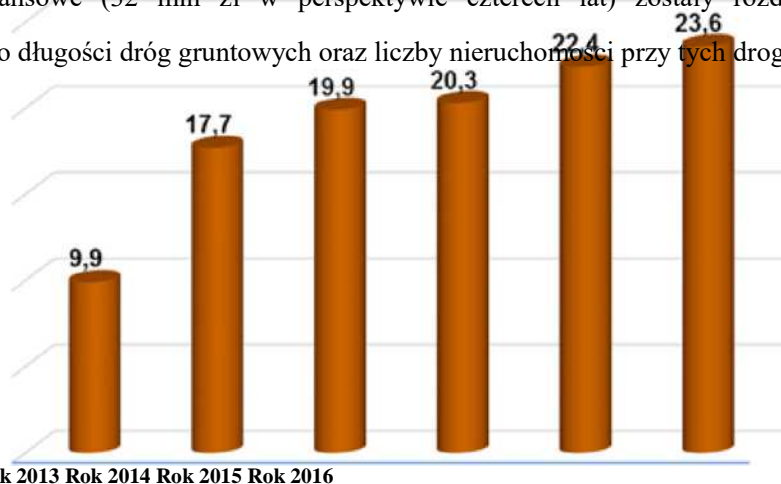
<sup>279</sup> Finanse osiedli Poznania, *Serwis internetowy miasta Poznania* [<http://www.poznan.pl/mim/osiedla/finanse.p.9350.9729.html>]; dostęp: 21 stycznia 2017].

<sup>280</sup> Finanse osiedli, *Strona internetowa Rady Osiedla Stare Miasto* [[http://staremiasto.poznan.pl/rada\\_osiedla/](http://staremiasto.poznan.pl/rada_osiedla/)]; dostęp: 21 stycznia 2017].

<sup>281</sup> J. Ludwiczak, Poznańskie osiedla otrzymają ponad 23,5 mln złotych, *Portal informacyjny Onet.pl* [<http://poznan.onet.pl/poznanskie-osiedla-otrzymaja-ponad-235-mln-zlotych/8b0zje>]; dostęp: 21 stycznia 2017].

<sup>282</sup> Zarządzenie nr 512/2016/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie organizacji konkursu na dofinansowanie zadań inwestycyjnych jednostek pomocniczych miasta - osiedli.

**Wykres 8. Wysokość środków finansowych osiedli Poznania w latach 2011-2016, w mln PLN**  
 kowe środki finansowe (32 mln zł w perspektywie czterech lat) zostały rozdzielone na osiedla proporcjonalnie do długości dróg gruntowych oraz liczby nieruchomości przy tych drogach<sup>289</sup>.



Rok 2011 Rok 2012 Rok 2013 Rok 2014 Rok 2015 Rok 2016

Źródło: Opracowanie własne na podstawie portalu internetowego *Porozumienia Osiedli Samorządowych miasta Poznania* [<http://www.porozumienie.poznan.pl/dokumenty>; dostęp: 27 stycznia 2017].

Realizacja wskazanych przez osiedla zadań odbywa się na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta Poznania. Organy osiedla decydują o sposobie wydatkowania środków w przygotowywanych przez siebie planach finansowych. Zadania przyjęte w planie realizują samodzielnie wydziały lub jednostki organizacyjne miasta, organy osiedli we własnym zakresie lub we współdziałaniu z wydziałami urzędu i jednostkami organizacyjnym miasta oraz różnego typu instytucjami i organizacjami<sup>283</sup>.

Jak wskazano już wcześniej, radni osiedli mogą za działalność w tych organach otrzymywać diety lub zwroty kosztów podróży służbowych. Na dużych osiedlach miesięczna dieta nie może przekraczać kwoty 920 złotych. Na mniejszych górną granicą jest natomiast kwota 370 złotych. Podstawowa wysokość środków finansowych przeznaczonych na diety radnych wynosi dla każdego z osiedli 5 tys. złotych rocznie. Co więcej, w zależności od liczby mieszkańców danego osiedla, kwota ta może zostać zwiększona. Najwięcej środków na diety przysługuje Radzie Osiedla Rataje - 33 tys. złotych rocznie (co przy uśrednionym przeliczeniu na jednego radnego daje kwotę około 130 złotych miesięcznie). Najmniej na diety mogą wydatkować radni Osiedla Stary Grunwald - maksymalnie jest to nieco ponad 6 tys. złotych w skali roku. Część radnych wykonuje swoje obowiązki społecznie, część otrzymuje środki finansowe jedynie na pokrycie wydatków bezpośrednio związanych wykonywaniem obowiązków radnego osiedlowego (zwrot rachunków za telefon, kosztów dojazdu)<sup>284</sup>. Wysokość górnych progów uposażenia członków rad osiedlowych w porównaniu do innych dużych miast ukazuje tabela 20.

<sup>283</sup> Zarządzenie nr 27/2016/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 12 stycznia 2016 r. w sprawie zasad planowania zadań jednostek pomocniczych miasta, monitorowania realizacji i sprawozdawczości.

<sup>284</sup> Osiedlowi radni: ile pieniędzy otrzymują za swoją pracę?, *Magazyn epoznan.pl* [[http://www.epoznan.pl/news-news-45619Osiedlowi\\_radni\\_ile\\_pieniedzy\\_otrzymuja\\_za\\_swoja\\_prace](http://www.epoznan.pl/news-news-45619Osiedlowi_radni_ile_pieniedzy_otrzymuja_za_swoja_prace); dostęp: 21 stycznia 2017].

**Tabela 20. Wysokość miesięcznych diet w jednostkach pomocniczych miast w odniesieniu do poznańskich osiedli**

| Miasto      | Jednostki pomocnicze                                               | Wysokość diet                                                                                                                                                                               |
|-------------|--------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Poznań      | 42 osiedla                                                         | maksymalna wysokość od 370 zł do 920 zł, rada osiedla może przyznać diety swoim członkom, łączny wydatek z tego tytułu nie może jednak przekraczać kwoty od 6 tys. zł do 33 tys. zł rocznie |
| Kraków      | 18 dzielnic                                                        | członkowie rad: 350 zł, członkowie zarządów 662 zł, przewodniczący zarządów 2650 zł                                                                                                         |
| Łódź        | 36 osiedli                                                         | członkowie zarządów 139 zł ryczałtem                                                                                                                                                        |
| Wrocław     | 48 osiedli                                                         | kwota do podziału wg decyzji osiedla, w części osiedli przewodniczący, zastępca, skarbnik po 200-300 zł                                                                                     |
| Gdańsk      | 5 dzielnic, 28 osiedli (nie funkcjonują na obszarze całego miasta) | przewodniczący zarządu 600 zł, z-ca przewodniczącego zarządu 350 zł, przewodniczący rady 300 zł                                                                                             |
| Szczecin    | 37 osiedli                                                         | przewodniczący rady 220 zł                                                                                                                                                                  |
| Bydgoszcz   | 28 osiedli                                                         | nie ma diet                                                                                                                                                                                 |
| Lublin      | 27 dzielnic                                                        | przewodniczący zarządu 1500 zł                                                                                                                                                              |
| Katowice    | 22 dzielnice (nie funkcjonują na obszarze całego miasta)           | przewodniczący rady i zarządu 400 zł, sekretarz 200 zł                                                                                                                                      |
| Białystok   | 28 osiedli (funkcjonowanie zawieszono w latach 2006-2016)          | możliwość pobierania diet przez członków zarządów osiedli, brak regulacji w sprawie ich wysokości                                                                                           |
| Gdynia      | 22 dzielnice                                                       | nie ma diet                                                                                                                                                                                 |
| Częstochowa | 20 dzielnic                                                        | nie ma diet                                                                                                                                                                                 |
| Sosnowiec   | 5 dzielnic w fazie tworzenia                                       | nie ma diet                                                                                                                                                                                 |
| Toruń       | działa 11 na 13 okręgów                                            | nie ma diet                                                                                                                                                                                 |

Źródło: P. Swianiewicz, *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, Dom Wydawniczy i Handlowy Elipsa, Warszawa 2013.

Zasady i tryb wyborów do rad osiedli reguluje ordynacja wyborcza będąca jednobrzmiącym załącznikiem do statutów poznańskich jednostek pomocniczych. Wybory przeprowadza się według czteroprzymiotnikowej, większościowej ordynacji wyborczej w wielomandatowych okręgach wyborczych. Czynne prawo wyborcze mają wszyscy obywatele polscy, którzy ukończyli 18 rok życia i stale zamieszkują na terenie danego osiedla. Biernego prawa wyborczego nie posiadają osoby karane za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego<sup>285</sup>.

Za przeprowadzenie wyborów odpowiada Miejski Zespół ds. Wyborów Osiedlowych powołany przez Prezydenta Miasta Poznania, który do tego celu powołuje obwodowe komisje wyborcze. Wybory do rad osiedli odbywają się na terenie całego miasta w jednym terminie. Ordynacja nie przewiduje rozłącznego terminu wyborów rad osiedli z wyborami samorządowymi, jednak wykształcona praktyka wskazuje, że wybory te przeprowadza się rozłącznie.

Obszar osiedla stanowi zwyczajowo jeden okręg wyborczy, przy czym część osiedli podzielona została na kilka okręgów wyborczych (zob. tab. 21). W takim przypadku mandaty pomiędzy okręgami wyborczymi rozdziela się z zachowaniem proporcjonalności liczby radnych do liczby mieszkańców. Osiedle może być podzielone również na obwody do głosowania, w praktyce podział ten dotyczy tylko większych jednostek pomocniczych.

Specyfiką poznańskiego systemu wyborczego jest połączenie ordynacji większościowej z

<sup>285</sup> Zob. *Zasady i tryb wyboru do Rady Osiedla Stare Miasto*, Uchwała nr LXXVI/1136/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie uchwalenia statutu Osiedla Stare Miasto.

okręgami wielomandatowymi. Oznacza to, że wyborca może oddać swój głos na więcej niż jednego kandydata, nie może jednak zagłosować na większą liczbę kandydatów niż ta wynikająca z liczby mandatów przypadających na dany okręg wyborczy.

Osoby, które stale zamieszkują na terenie danego osiedla i które uznają, że doszło do nieprawidłowości, mogą wnieść w ciągu 5 dni od dnia wyborów protest wyborczy. Jeśli protest okaże się uzasadniony, Miejski Zespół ds. Wyborów Osiedlowych może zarządzić ponowne przeliczenie głosów lub unieważnić wybory i zarządzić ich powtórzenie<sup>286</sup>.

W nowych warunkach ustrojowych (po przeprowadzonej reformie kompetencyjnej) wybory do poznańskich rad osiedli odbyły się dwa razy. Po raz pierwszy mieszkańcy miasta wybierali członków rad osiedli 20 marca 2011 roku, po raz drugi 22 marca 2015 roku. W pierwszych wyborach frekwencja wyniosła 7,72 proc w drugich 7,79 proc, przy czym w roku 2015 głosowanie nie odbyło się w dwóch spośród 42 poznańskich osiedli. Zarówno na Osiedlu Wola jak też Osiedlu Kiekrz chęć kandydowania w wyborach zgłosiło 15 osób, czyli dokładnie tyle, ile mandatów liczy każda z rad osiedla<sup>287</sup>. Zarówno w roku 2011 jak też w roku 2015 największa frekwencja została odnotowana na Osiedlu Morasko-Radojewo (rok 2011: 32,13 proc., rok 2015: 24,93 proc.). Najniższą w roku 2011 stwierdzono w okręgu wyborczym nr I Osiedla Św. Łazarz (3,33 proc.), natomiast w roku 2015 w okręgu wyborczym nr I Osiedla Rataje (2,99 proc.)<sup>288</sup>.

Przyczynę małej frekwencji wyborczej część uczestników życia politycznego Poznania upatruje w postanowieniach ordynacji wyborczej. Ich zdaniem system większościowy wielomandatowy preferuje bloki wyborcze i zniechęca mieszkańców do uczestnictwa w procesie wyborczym. Wojciech Wośkowiak, wieloletni radny Osiedla św. Łazarz na łamach „Głosu Wielkopolskiego”

---

<sup>286</sup> A. Szabelski, *Osiedle - jednostka pomocnicza*, s. 19.

<sup>287</sup> K. Nowicki, Są już wyniki wyborów osiedlowych, *Codzienny Poznań* [<http://www.codziennypoznan.pl/arttykul/2015-03-24/sa-juz-wyniki-wyborow-osiedlowych>; dostęp: 28 stycznia 2017].

<sup>288</sup> Wyniki wyborów do rad osiedli Poznania z 2011 roku, *Serwis internetowy miasta Poznania* [<http://www.poznan.pl/mim/osiedla/wyniki-wyborow-do-rad-osiedli,p,13569,13570,17256.html>; dostęp: 28 stycznia 2017].

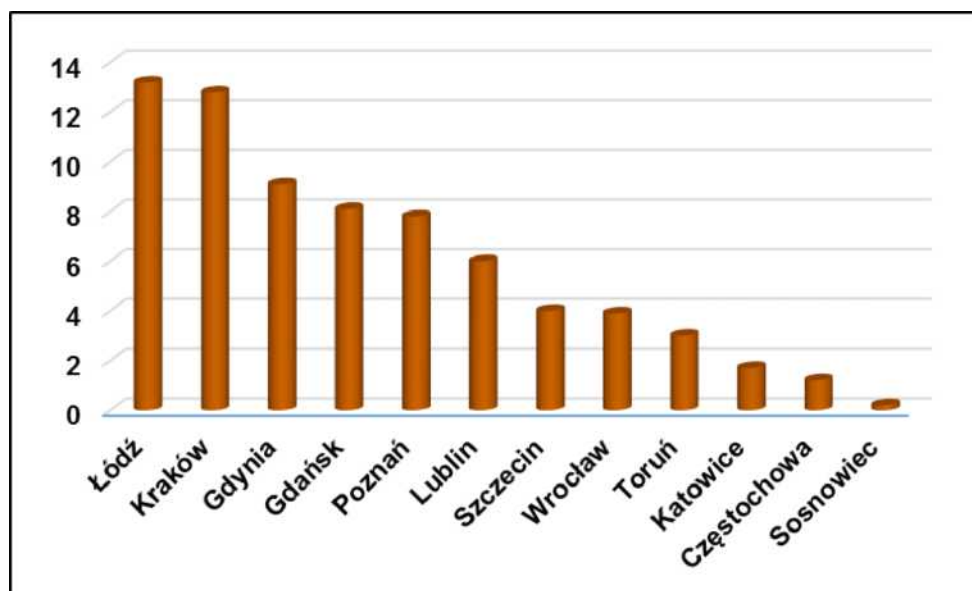
| Nazwa osiedla                          | Okręgi wyborcze |           | Liczba wyborców |               | Liczba głosujących |              | Frekwencja   |              | Liczba wybieranych radnych |            |     |       |       |    |
|----------------------------------------|-----------------|-----------|-----------------|---------------|--------------------|--------------|--------------|--------------|----------------------------|------------|-----|-------|-------|----|
|                                        | 2011            | 2015      | 2011            | 2015          | 2011               | 2015         | 2011         | 2015         | 2011                       | 2015       |     |       |       |    |
| Stare Miasto                           | I               | I         | 23826           | 21024         | 943                | 1279         | 3,96%        | 6,08%        | 21                         | 21         |     |       |       |    |
| Stare Winogrody                        | I               | I         | 5880            | 5940          | 237                | 347          | 4,03%        | 5,84%        | 15                         | 15         |     |       |       |    |
| Nowe Winogrody Południe                | I               | I         | 13008           | 12187         | 1216               | 620          | 9,35%        | 5,09%        | 15                         | 15         |     |       |       |    |
| Nowe Winogrody Północ                  | I               | I         | 14747           | 13925         | 2108               | 1909         | 14,29%       | 13,71%       | 15                         | 15         |     |       |       |    |
| Nowe Winogrody Wschód                  | I               | I         | 5305            | 4888          | 344                | 402          | 6,48%        | 8,22%        | 14                         | 14         |     |       |       |    |
|                                        |                 |           | 405             | 375           | 45                 | 41           | 11,11%       | 10,93%       | 1                          | 1          |     |       |       |    |
| Naramowice                             | I               | I         | 11795           | 12690         | 829                | 915          | 7,03%        | 7,21%        | 15                         | 15         |     |       |       |    |
| Umultowo                               | I               | I         | 3160            | 3351          | 423                | 223          | 13,39%       | 6,65%        | 15                         | 15         |     |       |       |    |
| Morars ko-Radejowo                     | I               | I         | 1528            | 1781          | 491                | 444          | 32,13%       | 24,93%       | 15                         | 15         |     |       |       |    |
| Piątkowo                               | I               | I         | 14382           | 28705         | 647                | 1367         | 4,50%        | 4,76%        | 10                         | 21         |     |       |       |    |
|                                        |                 |           | 15524           |               | 556                |              | 3,58%        |              | 11                         |            |     |       |       |    |
| Jana III Sobieskiego i Marysieńki      | I               | I         | 8400            | 8081          | 589                | 296          | 7,01%        | 3,66%        | 15                         | 15         |     |       |       |    |
| Jeżyce                                 | I               | I         | 19698           | 18096         | 804                | 1096         | 4,08%        | 6,06%        | 21                         | 21         |     |       |       |    |
| Sołacz                                 | I               | I         | 4169            | 4034          | 356                | 218          | 8,54%        | 5,40%        | 15                         | 15         |     |       |       |    |
| Strzeszyn                              | I               | I         | 4773            | 5227          | 788                | 562          | 16,51%       | 10,75%       | 15                         | 15         |     |       |       |    |
| Kiekrz                                 | I               | I         | 1397            | *             | 108                | *            | 7,73%        | *            | 15                         | 15         |     |       |       |    |
| Krzyżownicy Smochowice                 | I               | I         | 6282            | 6484          | 765                | 1422         | 12,18%       | 21,93%       | 15                         | 15         |     |       |       |    |
| Ogrody                                 | I               | I         | 5545            | 5138          | 436                | 372          | 7,86%        | 7,24%        | 15                         | 15         |     |       |       |    |
| Podolany                               | I               | I         | 5676            | 6122          | 728                | 890          | 12,83%       | 14,54%       | 15                         | 15         |     |       |       |    |
| Winiary                                | I               | I         | 12603           | 4022          | 1080               | 444          | 8,57%        | 11,04%       | 15                         | 5          |     |       |       |    |
|                                        |                 |           |                 |               |                    |              |              |              |                            | 4462       | 419 | 9,39% | 7     |    |
|                                        |                 |           |                 |               |                    |              |              |              |                            | 2359       | 114 | 4,83% | 3     |    |
| Wola                                   | I               | I         | 4529            | *             | 652                | *            | 14,40%       | *            | 15                         | 15         |     |       |       |    |
| Ławica                                 | I               | I         | 5372            | 5799          | 616                | 598          | 11,47%       | 10,31%       | 15                         | 15         |     |       |       |    |
| Św. Łazarz                             | I               | I         | 6009            | 27426         | 200                | 1353         | 3,33%        | 4,23%        | 4                          | 21         |     |       |       |    |
|                                        |                 |           | 23796           |               | 1007               |              | 4,23%        |              | 17                         |            |     |       |       |    |
| Fabianowo-Kotowo                       | I               | I         | 1401            | 1389          | 153                | 99           | 10,92%       | 7,13%        | 15                         | 15         |     |       |       |    |
| Grunwald Południe                      | I               | I         | 14380           | 20733         | 236                | 997          | 1507         | 6,93%        | 7,27%                      | 3          | 21  |       |       |    |
|                                        |                 |           |                 |               |                    |              |              |              |                            | 4671       |     | 423   | 9,06% | 4  |
|                                        |                 |           |                 |               |                    |              |              |              |                            | 8102       |     | 521   | 6,43% | 10 |
| 4464                                   | 157             | 3,52%     | 5               |               |                    |              |              |              |                            |            |     |       |       |    |
| Górczyn                                | I               | I         | 10619           | 10413         | 574                | 436          | 5,41%        | 4,19%        | 15                         | 15         |     |       |       |    |
| Stary Grunwald                         | I               | I         | 1502            | 1403          | 96                 | 66           | 6,39%        | 4,70%        | 8                          | 8          |     |       |       |    |
|                                        |                 |           | 1506            | 1360          | 160                | 117          | 10,62%       | 8,60%        | 7                          | 7          |     |       |       |    |
| Kwiatowe                               | I               | I         | 3660            | 3659          | 468                | 422          | 12,79%       | 11,53%       | 15                         | 15         |     |       |       |    |
| Junikowo                               | I               | I         | 7132            | 7263          | 722                | 746          | 10,12%       | 10,27%       | 15                         | 15         |     |       |       |    |
| Wilda                                  | I               | I         | 23574           | 21945         | 1309               | 1427         | 5,55%        | 6,50%        | 21                         | 21         |     |       |       |    |
| Świerczewo                             | I               | I         | 11625           | 11376         | 821                | 754          | 7,06%        | 6,63%        | 15                         | 15         |     |       |       |    |
| Zielony Dębiec                         | I               | I         | 11362           | 10766         | 1037               | 971          | 9,13%        | 9,02%        | 15                         | 15         |     |       |       |    |
| Antoninek-Zieliniec-Kobylepole         | I               | I         | 7754            | 7760          | 1048               | 1203         | 13,52%       | 15,50%       | 15                         | 15         |     |       |       |    |
| Chartowo                               | I               | I         | 20440           | 19510         | 1591               | 1955         | 7,78%        | 10,02%       | 21                         | 21         |     |       |       |    |
| Główna                                 | I               | I         | 3169            | 3346          | 236                | 259          | 7,45%        | 7,74%        | 15                         | 15         |     |       |       |    |
| Głuszyna                               | I               | I         | 3093            | 3291          | 498                | 367          | 16,10%       | 11,15%       | 15                         | 15         |     |       |       |    |
| Krzyszyn-Pokrzywno-Garaszewo           | I               | I         | 1633            | 1667          | 232                | 228          | 14,21%       | 13,68%       | 15                         | 15         |     |       |       |    |
| Ostrów Tumski-Śródka-Zawady-Komandoria | I               | I         | 5085            | 5083          | 429                | 379          | 8,44%        | 7,46%        | 15                         | 15         |     |       |       |    |
|                                        |                 |           | 2744            | 2812          | 128                | 84           | 4,66%        | 2,99%        | 2                          | 2          |     |       |       |    |
|                                        |                 |           | 5446            | 5121          | 325                | 506          | 5,97%        | 9,88%        | 4                          | 4          |     |       |       |    |
|                                        |                 |           | 4651            | 4278          | 379                | 362          | 8,15%        | 8,46%        | 3                          | 3          |     |       |       |    |
|                                        |                 |           | 3284            | 3072          | 276                | 338          | 8,40%        | 11%          | 2                          | 2          |     |       |       |    |
|                                        |                 |           | 2526            | 2397          | 192                | 104          | 7,60%        | 4,34%        | 2                          | 2          |     |       |       |    |
|                                        |                 |           | 4720            | 4411          | 323                | 278          | 6,84%        | 6,30%        | 3                          | 3          |     |       |       |    |
|                                        |                 |           | 5328            | 5022          | 342                | 368          | 6,42%        | 7,33%        | 3                          | 3          |     |       |       |    |
|                                        |                 |           | 2639            | 2526          | 190                | 171          | 7,20%        | 6,77%        | 2                          | 2          |     |       |       |    |
| Staroleka-Minikowo-Marlewo             | I               | I         | 5298            | 5357          | 598                | 409          | 11,29%       | 7,63%        | 10                         | 10         |     |       |       |    |
|                                        |                 |           | 2471            | 2471          | 299                | 244          | 12,10%       | 9,87%        | 5                          | 5          |     |       |       |    |
| Szczepanikowo-Splawie-Krzyszynki       | I               | I         | 4903            | 5206          | 866                | 616          | 17,66%       | 11,83%       | 15                         | 15         |     |       |       |    |
|                                        |                 |           | 3811            | 3875          | 288                | 350          | 7,56%        | 9,03%        | 10                         | 10         |     |       |       |    |
| Warszawskie-Pomet-Maltańskie           | II              | II        | 1250            | 1172          | 255                | 161          | 20,40%       | 13,74%       | 3                          | 3          |     |       |       |    |
|                                        |                 |           | 595             | 583           | 120                | 72           | 20,17%       | 12,35%       | 2                          | 2          |     |       |       |    |
|                                        |                 |           | 15383           | 14480         | 1006               | 1057         | 6,54%        | 7,30%        | 15                         | 15         |     |       |       |    |
| Zegrze                                 | I               | I         | 15383           | 14480         | 1006               | 1057         | 6,54%        | 7,30%        | 15                         | 15         |     |       |       |    |
| <b>ŁĄCZNIE:</b>                        | <b>59</b>       | <b>57</b> | <b>430647</b>   | <b>407798</b> | <b>33263</b>       | <b>31673</b> | <b>7,72%</b> | <b>7,79%</b> | <b>678</b>                 | <b>678</b> |     |       |       |    |

Źródło: Wyniki wyborów do rad osiedli Poznania z 2011 roku, *Serwis internetowy miasta Poznania* [<http://www.poznan.pl/mim/osiedla/wyniki-wyborow-do-rad-osiedli,p.13569,13570,17256.html>]; dostęp: 28 stycznia 2017], Wyniki wyborów do rad osiedli Poznania z 2015 roku, *Serwis internetowy miasta Poznania* [<http://www.poznan.pl/mim/osiedla/wyniki-wyborow,p.29254,29262,29851.html>]; dostęp: 28 stycznia 2017].

stwierdza, iż niskie zainteresowanie kolejnymi wyborami może wynikać z tworzenia się bloków wyborczych, w których startuje kilka lub nawet kilkanaście osób. Podobnego zdania jest Jan

Zujewicz, koordynator projektu „Miasto Obywateli. Rozwój Rad Osiedli w Poznaniu” i radny Osiedla Stare Miasto. Stwierdza on: „Już teraz widać, że niektóre [osiedla] bardzo mocno się upolitycznia, choć nie w sensie partyjnym. Tworzą układ towarzyski i może to wyglądać, jakby działały same dla siebie. To może niekorzystnie wpływać na prace w radach, frekwencję”. Władze miasta Poznania uważają, że jest zbyt wcześnie na wyciąganie wniosków. Mariusz Wiśniewski Zastępca Prezydenta Miasta Poznania podkreśla: „Nie zamykam się na żadne argumenty. Postanowiłem, że po zakończeniu obecnej kadencji rad osiedli, przeanalizujemy także kwestię ordynacji. Jeśli wyniki wyborów nie odzwierciedlają rzeczywistych preferencji mieszkańców i są wyłącznie rezultatem przynależności do danego bloku, a nie nakładu pracy włożonego w zdobycie mandatu, to taką zmianę można rozważyć”<sup>289</sup>.

Wykres 9. Przeciętna frekwencja w wyborach do rad jednostek pomocniczych w dużych miastach w latach 2010-2014



Uwagi: 1. frekwencja liczona wg wzoru: liczba głosujących w wyborach do rad jednostek pomocniczych/ liczba uprawnionych do głosowania w całym mieście. Wzór ten został zastosowany także w miastach, w których działanie rad osiedli/ dzielnic nie obejmuje całego miasta. 2. wybory do rad osiedli w Łodzi odbyły się równocześnie z wyborami rady miasta.

Źródło: P. Swianiewicz, *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, Dom Wydawniczy i Handlowy Elipsa, Warszawa 2013.

Analizując kwestę małej frekwencji wyborczej w wyborach do poznańskich osiedli w odniesieniu do innych polskich dużych miast, w których działają jednostki pomocnicze gminy, mo

<sup>289</sup> B. Dąbkowski, Radni osiedlowi chcą zmiany ordynacji wyborczej. Skarżą się na układy towarzyskie, *Głos Wielkopolski* [online] 22 czerwca 2015 [[http://www.gloswielkopolski.pl/artukul/3908437\\_radni-osiedlowi-chca-zmiany-ordynacji-wyborczej-skarza-sie-na-uklady-towarzyskie,2,id,t,sa.html](http://www.gloswielkopolski.pl/artukul/3908437_radni-osiedlowi-chca-zmiany-ordynacji-wyborczej-skarza-sie-na-uklady-towarzyskie,2,id,t,sa.html)]; dostęp: 28 stycznia 2017].

żemy zaobserwować inną korelację - wskazującą na powiązanie frekwencji wyborczej w wyborach do rad jednostek pomocniczych z ich pozycją w ustroju miasta, w tym skalą powierzonych im zadań. Przy tak skonstruowanym założeniu poznański wynik wyborczy nie jawi się już w tak jednoznacznie negatywnym świetle (por. wyk. 7 z wyk. 9).

Drugą zmienną wpływającą na frekwencję wyborczą jest termin przeprowadzenia samych wyborów: w przypadku przeprowadzenia ich w tym samym terminie jak wybory samorządowe frekwencja w wyborach do jednostek pomocniczych jest zdecydowanie wyższa.

Zarysowany pokrótce ustrój osiedli samorządowych Poznania odzwierciedla wiele cech charakterystycznych dla jednostek pomocniczych dużych polskich miast. Zróżnicowane pod względem wielkości i liczby ludności osiedla, lecz o średniej arytmetycznej zbliżonej do jednostek pomocniczych największych polskich miast (zob. wyk. 6), stanowią samorzady pomocnicze o roli opiniodawczej i doradczej (omówiona już wcześniej funkcja przekaźnika informacji lub uzasadnień „w dół” oraz funkcja przekaźnika opinii „w górę”). Wyposażone w kompetencje decyzyjne, wykonują lokalne zadania. Posiadanie zadań i wydzielonych na ich realizację środków finansowych upodabnia poznańskie osiedla do modelu dzielnic, jaki funkcjonujące w Krakowie.

### **2.3.3. Dzielnice samorządowe miasta Gdyni**

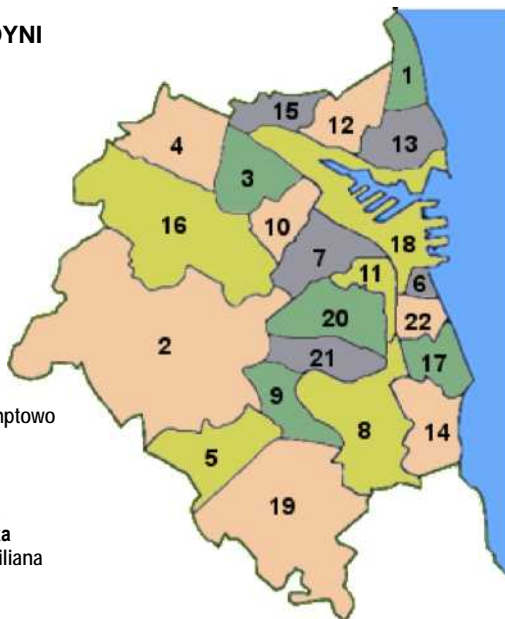
Gdynia jako jedno z pierwszych miast w Polsce postanowiła o utworzeniu na swoim terenie jednostek pomocniczych, wprowadzając 8 maja 1991 roku do statutu miasta podział na 13 dzielnic: Śródmieście, Redłowo-Wzgórze Świętego Maksymiliana, Orłowo-Mały Kack, Wielki Kack-Karwiny, Chwarzno-Wiczlino, Witomino, Działki Leśne, Grabówek-Leszczynki, Chylonia, Pustki Cisowskie-Demptowo, Cisowa, Obłuże, Oksywie-Babie Doły.

Półtora roku później Rada Miasta Gdyni podzieliła niektóre z dzielnic na mniejsze jednostki, np. Śródmieście przekształcono w trzy odrębne dzielnice: Śródmieście, Kamienną Górę oraz Port. W wyniku tych podziałów liczba dzielnic w Gdyni wzrosła do 24. Kolejne zmiany nastąpiły w 1998 roku, w kwietniu połączono Dzielnicę Chylonia i Dzielnicę Chylonia Nowa w Dzielnicę Chylonia, w grudniu Dzielnicę Port włączono do Dzielnicy Śródmieście.

W rezultacie tych ostatnich zmian liczba dzielnic zmniejszyła się do 22 (podział Gdyni na dzielnice przedstawia rys. 14). Obecny kształt jednostek pomocniczych jest przede wszystkim odzwierciedleniem tradycyjnych podziałów miasta. Z tego powodu pojawiają się dysproporcje pomiędzy wielkością dzielnic - zarówno pod względem powierzchni, jak i liczby mieszkańców. Nie są one jednak tak duże, jak w przypadku innych polskich miast.

Rysunek 14. Gdynia - DZIELNICE MIASTA GDYNI

1. Babie Doły
2. Chwarzno-Wiczlino
3. Chylonia
4. Cisowa
5. Dąbrowa
6. Kamienna Góra
7. Grabówek
8. Mały Kack
9. Karwiny
10. Leszczy **liki**
11. Działki Leśne
12. Obhize
13. Oksywie
14. Orłowo
15. Pogórze
16. Pustki Cisowskie-Demptowo
17. Redłowo
18. Śródmieście
19. Wielki Kack
20. Witomino-Radiostacja
21. Witomino-Leśniczówka
22. Wzgórze Św. Maksymiliana



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Gdyni* [[http://www.gdynia.pl/rady/68\\_.html](http://www.gdynia.pl/rady/68_.html); dostęp: 31 stycznia 2017].

Najliczniejszą Dzielnicę Chylonię zamieszkuje prawie 24 tys. osób, podczas gdy najmniejsza - Babie Doły liczy 2,1 tys. mieszkańców. Największą pod względem obszarowym dzielnicą jest Dzielnicą Chwarzno-Wiczlino - 25,53 km<sup>2</sup>, która przewyższa aż o 44 razy najmniejszą - Kamienną Górę (0,63 km<sup>2</sup>)<sup>290</sup> (zob. tab. 22).

W przeciwieństwie do rozwiązań przyjętych w Poznaniu statut Gdyni nie reguluje tak dokładnie i szczegółowo zasad ustroju jednostek pomocniczych. Materia statutowa ogranicza się do określenia zasad: tworzenia, podziału i znoszenia dzielnic oraz określenia normy generalnej w zakresie uprawnień tych jednostek do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu miasta. Postanowienia statutu określają także formalny zakaz nadawania dzielnicom kompetencji stanowiących, co jednak nie przekłada się na praktykę ich działania.

Zgodnie z postanowieniami statutu Gdyni likwidacja lub utworzenie nowej dzielnicy oraz zmiana granic istniejących jednostek pomocniczych może być podejmowana na wniosek mieszkańców, lub po konsultacjach z nimi. Dokonując tych zmian, Rada Miasta Gdyni, musi uwzględnić układ osadniczy, przestrzenny, więzi społeczne, kulturowe i tradycje lokalne istniejące w różnych częściach miasta. Inicjatywa uchwałodawcza przysługująca mieszkańcom w zakresie tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia dzielnic, a także zmiany ich granic, musi zostać wyrażona we wniosku złożonym przez co najmniej 20 proc. mieszkańców obszarów (dzielnic) podlegających zmianie.

<sup>290</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Gdyni* [[http://www.gdynia.pl/wszystko/o/gdyni/liczby/102\\_30105.html](http://www.gdynia.pl/wszystko/o/gdyni/liczby/102_30105.html); dostęp: 31 stycznia 2017].



Tabela 22. Pow

| Dzielnica                 | Powierzchnia w km <sup>2</sup> | Ludność ogółem | Gęstość zaludnienia |
|---------------------------|--------------------------------|----------------|---------------------|
| Babie Doły                | 2,21                           | 2 145          | 968                 |
| Chwarzno-Wiczlino         | 25,53                          | 10 197         | 399                 |
| Chylonia                  | 3,84                           | 23 687         | 6 173               |
| Cisowa                    | 5,78                           | 12 244         | 2 118               |
| Dąbrowa                   | 6,22                           | 14 385         | 2 312               |
| Działki Leśne             | 1,95                           | 8 009          | 4 115               |
| Grabówek                  | 4,38                           | 9 552          | 2 181               |
| Kamienna Góra             | 0,65                           | 4 188          | 6 488               |
| Karwiny                   | 3,39                           | 10 605         | 3 126               |
| Leszczynki                | 2,75                           | 8 240          | 2 996               |
| Mały Kack                 | 7,95                           | 8 716          | 1 097               |
| Obłuże                    | 3,66                           | 19 302         | 5 275               |
| Oksywie                   | 4,37                           | 14 885         | 3 408               |
| Orłowo                    | 5,02                           | 7 027          | 1 399               |
| Pogórze                   | 2,36                           | 13 378         | 5 659               |
| Pustki Cisowskie-Demptowo | 15,18                          | 8 486          | 559                 |
| Redłowo                   | 2,96                           | 8 289          | 2 801               |
| Śródmieście               | 11,49                          | 12 757         | 1 110               |
| Wielki Kack               | 15,03                          | 1 1002         | 732                 |
| Witomino Leśniczówka      | 3,28                           | 8 471          | 2 585               |
| Witomino Radiostacja      | 5,23                           | 9 841          | 1 883               |
| Wzgórze św. Maksymiliana  | 1,95                           | 11 639         | 5 954               |
| <b>OGOŁEM</b>             | <b>135,18</b>                  | <b>237 045</b> | <b>1 753</b>        |

*Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Gdyni* [[http://www.gdynia.pl/wszystko/o/gdyni/liczby/102\\_30105.html](http://www.gdynia.pl/wszystko/o/gdyni/liczby/102_30105.html)]; dostęp: 31 stycznia 2017].

Aktami prawa miejscowego określającymi zasady działania gdyńskich jednostek pomocniczych są statuty dzielnic oraz jeden, wspólny dla wszystkich jednostek regulamin<sup>291</sup>. Statuty dzielnic posiadają te same rozstrzygnięcia i zapisy prawne powielone dla każdej z nich z osobna.

Statuty dzielnic określają obszar działania i granice jednostek pomocniczych, ich cele i zadania, strukturę organów, podstawy gospodarki finansowej, zakres pełnionego przez organa miasta nadzoru, sposób przeprowadzania kontroli oraz tryb przeprowadzania wyborów.

Zadaniem statutowym dzielnic jest organizacja przedsięwzięć i wspieranie inicjatyw w zakresie: poprawy warunków życia, zachowania porządku publicznego i bezpieczeństwa, edukacji, kultury, wypoczynku, rekreacji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, ochrony środowiska, utrzymania i rozwoju infrastruktury oraz inwestycji<sup>292</sup>.

Organami każdej z dzielnic są rada i zarząd. Skład każdej z rad dzielnic liczy 15 członków, jedynym wyjątkiem jest dzielnica Chylonia, w radzie której zasiada 21 osób<sup>293</sup>.

Kadencja rad dzielnic trwa cztery lata, licząc od dnia wyborów. Zarządy poszczególnych dzielnic pełnią swoje funkcje dłużej, lecz muszą być rozwiązane po upływie 6 miesięcy

<sup>291</sup> Uchwała nr XXIII/489/2004 Rady Miasta Gdyni z dnia 22 września 2004 r. w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Gdyni (tekst jedn. z późn. zm.).

<sup>292</sup> Uchwała nr XXIII/511/2004 Rady Miasta Gdyni z dnia 22 września 2004 r. w sprawie Statutu Dzielnicy Chylonia (tekst jedn. z późn. zm.), Statut Dzielnicy Chylonia, § 2.

<sup>293</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Gdyni* [[http://www.gdynia.pl/rady/68\\_.html](http://www.gdynia.pl/rady/68_.html)]; dostęp: 31 stycznia 2017].

od zakończenia kadencji. Członkostwa w radzie dzielnicy nie można łączyć z funkcją prezydenta, wiceprezydenta, sekretarza i skarbnika miasta oraz radnego miasta. To ostatnie ograniczenie jest charakterystyczne dla rozwiązań ustrojowych miasta Gdyni. Zgodnie z § 57 jednobrzmiącego załącznika nr 2 do statutów dzielnic określającego zasady i tryb przeprowadzania wyborów do rad dzielnic, osoba pełniąca funkcje prezydenta, wiceprezydenta, sekretarza i skarbnika miasta oraz radnego miasta może kandydować do rady dzielnicy, w której zamieszkuje, lecz z chwilą wyboru lub w przypadku późniejszego objęcia funkcji wymienionej w przepisie jej mandat radnego dzielnicy ulega wygaszeniu<sup>294</sup>.

Rada dzielnicy obraduje na sesjach zwoływanych i prowadzonych przez przewodniczącego zarządu dzielnicy co najmniej raz na 3 miesiące. Inicjatywę uchwałodawczą posiada zarząd, komisje oraz co najmniej 5 członków rady. Do statutowych właściwości rady dzielnicy należy:

- wybór i odwołanie zarządu,
- realizacja organizowanych przez dzielnicę przedsięwzięć i wspieranie inicjatyw,
- wybór komisji rady oraz ustalanie zakresu ich działania i składu osobowego,
- współpraca z innymi radami dzielnic i z organizacjami pozarządowymi,
- występowanie do Rady Miasta Gdyni i Prezydenta Miasta Gdyni z wnioskami dotyczącymi uchwalania i realizacji budżetu miasta w zakresie działania dzielnicy,
- uchwalanie planu wykorzystania środków finansowych i przekazywanie go Prezydentowi Miasta Gdyni do weryfikacji i Radzie Miasta Gdyni do zatwierdzenia,
- występowanie do Rady Miasta Gdyni i Prezydenta Miasta Gdyni z wnioskami i opiniami dotyczącymi realizacji zadań publicznych miasta na terenie dzielnicy,
- wydawanie opinii w sprawach dzielnicy<sup>295</sup>.

Organem wykonawczym są trzyosobowe zarządy, które składają się z przewodniczącego zarządu oraz dwóch wiceprzewodniczących. Przewodniczący zarządu wybierany jest bezwzględną większością głosów, natomiast jego zastępcy większością zwykłą.

Rada może odwołać przewodniczącego na wniosek 1/3 statutowego składu rady, większością co najmniej 3/5 głosów, w głosowaniu tajnym. Odwołanie wiceprzewodniczącego na pisemny wniosek przewodniczącego zarządu następuje zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy składu rady. Posiedzenia zarządu odbywają się co najmniej raz w miesiącu. Do statutowych zadań tego organu należy:

- przygotowywanie projektów uchwał rady i innych materiałów na sesje,

---

<sup>294</sup> Por.: Uchwała nr XXIII/502/04 Rady Miasta Gdyni z dnia 22 września 2004 r. w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Gdyni (tekst jedn. z późn. zm.), Statut Dzielnicy Obłuże, § 2 i § 57.

<sup>295</sup> Statut Dzielnicy Chylonia, § 11.

- wykonywanie uchwał rady,
- reprezentowanie dzielnicy wobec Rady Miasta Gdyni i Prezydenta Miasta Gdyni,
- prowadzenie dokumentacji z działalności rady i zarządu<sup>296</sup>.

Szczegółowe kompetencje przewodniczącego dzielnicy określa regulamin dzielnic. Zgodnie z jego postanowieniami przewodniczący zarządu organizuje pracę rady dzielnicy a w szczególności:

- zwołuje sesje rady i przewodniczy ich obradom,
- zarządza i przeprowadza głosowanie nad projektami uchwał,
- czuwa nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych mandatu,
- podpisuje uchwały rady i protokół sesji<sup>297</sup>.

Postanowienia statutów dzielnic nie nakładają obligatoryjnego obowiązku powoływania przez rady dzielnic komisji, nie określają także zakresu ich działania, liczby oraz kompetencji. W myśl postanowień statutu rada może powoływać komisje stałe lub doraźne, określając ich skład osobowy i przedmiot działania. Komisje wybierają ze swojego grona przewodniczącego i wiceprzewodniczącego. Radny może być przewodniczącym lub wiceprzewodniczącym tylko jednej stałej komisji. Przewodniczący komisji zwołuje oraz prowadzi posiedzenia komisji, której pracom przewodniczy<sup>298</sup>.

Nadzór nad działalnością rad dzielnic sprawują Rada Miasta Gdyni oraz Prezydent Miasta Gdyni. Czynności nadzorcze przeprowadzane są na podstawie kryteriów zgodności z prawem podejmowanych przez organy dzielnicy uchwał, a w szczególności pod względem celowości, rzetelności, gospodarności, przejrzystości i jawności. Szczegółową kontrolę działalności rad i zarządów dzielnic sprawuje Komisja Rewizyjna Rady Miasta Gdyni. Organy miasta, jak również pozostałe komisje miejskiej rady, mają prawo żądania od rady, zarządu i komisji rady dokumentów, informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania dzielnicy.

Środki finansowe wydzielone do dyspozycji dzielnic systematycznie rosną, ich wysokość oscyluje na poziomie 1 proc. budżetu miasta (w roku 2013 było to 0,8 proc. a w roku 2011 niewiele ponad 0,2 proc.). Dzielnice korzystają z trzech oddzielnych grup środków: budżetu podstawowego liczonego wg liczby mieszkańców (zob. tab. 23), budżetu inwestycyjnego, konkursów organizowanych przez urząd miasta dla dzielnic. Osobną kategorię środków powiązanych z działalnością dzielnic stanowią środki finansowe przekazywane na budżet

<sup>296</sup> Statut Dzielnicy Chylonia, § 28.

<sup>297</sup> Uchwała nr XXIII/514/2004 Rady Miasta Gdyni, z dnia 22 września 2004 r. w sprawie regulaminu rad dzielnic (tekst jedn. z późn. zm.), Regulamin rad dzielnic, § 4.

<sup>298</sup> Statut Dzielnicy Chylonia, §§ 30-32.

obywatelski oraz inicjatywy lokalne<sup>299</sup>.

**Tabela 23. Wysokość kwoty bazowej na jednego mieszkańca Gdyni w latach 1999-2016 w PLN**

| <b>Rok:</b>       | <b>1999</b> | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Wysokość środków  | 4,5         | 4,75        | 5,00        | 5,30        | 5,50        | 5,65        | 5,80        | 6,00        | 6,20        |
| <b>Rok:</b>       | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> |
| Wysokość środków: | 6,50        | 6,80        | 7,10        | 7,50        | 7,80        | 8,00        | 8,20        | 8,50        | 9,00        |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie uchwał Rady Miasta Gdyni nr: V/117/1999, XXI/769/2000, XXXII/1067/2001, XLIII/1357/2002, X/203/2003, XXII/464/2004, XXXIII/776/2005, XLIV/1042/2006, X/288/2007, XXI/504/2008, XXXIII/738/2009, XLIV/991/2010, IX/184/2011, XXI/402/2012, XXXII/656/2013, XLIV/899/2014, X/163/2015 w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w latach 1999-2016.

Środki finansowe składające się na budżet podstawowy są wyodrębnione w formie odrębnego załącznika do uchwały budżetowej. Wysokość tych środków ustalana jest corocznie na podstawie kwoty kalkulacyjnej przypadającej na jednego mieszkańca, określonej w odrębnej uchwale przez Radę Miasta Gdyni. Rady dzielnic podejmują uchwały w sprawie wykorzystania przyznanych im środków finansowych. Za wykonanie uchwał odpowiedzialny jest prezydent miasta w imieniu którego działania te koordynuje Centrum Aktywności Lokalnej. Planowane wydatki muszą być zgodne z zasadami gospodarowania środkami publicznymi. Rady dzielnic mogą wydatkować przekazane im środki finansowe na zadania znajdujące się w kompetencjach władz samorządowych. W związku z dużą rozpiętością liczby ludności zamieszkującej poszczególne dzielnice kwoty, jakimi dysponują jednostki pomocnicze, są krańcowo różne. Różnice w wysokości środków przeznaczonych na poszczególne dzielnice obrazuje tabela 24., odzwierciedla ona całkowitą wysokość budżetu podstawowego dzielnic Gdyni w roku 2014.

Rozpatrując rozdystrybucję budżetu podstawowego gdyńskich dzielnic pod kątem klasyfikacji budżetowej, można stwierdzić, iż obszarem o najwyższym finansowaniu są zadania z zakresu oświaty i wychowania - wydatki na ten cel stanowią około 29 proc. dzielnicowych budżetów. Nieco mniej jednostki pomocnicze wydatkują na transport i gospodarkę komunalną - odpowiednio 16 i 15 proc., na dalszych pozycjach są zadania z zakresu kultury, pomocy społecznej, kultury fizycznej i sportu oraz edukacyjnej opieki wychowawczej. Grupę najniższych wydatków stanowią działy: bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, gospodarka mieszkaniowa, ochrona zdrowia, turystyka oraz administracja i działalność usługowa. Szczegółowy podział wydatków przedstawiają wykres 10 oraz tabela 25.

<sup>299</sup> P. Swianiewicz, *Błędne rondo marginalizacji?...*, s. 244.

Tabela 24. Całkowita wysokość budżetu podstawowego dzielnic Gdyni w roku 2014, w PLN

| Dzielnica                 | Środki finansowe w dyspozycji dzielnic |
|---------------------------|----------------------------------------|
| Babie Doły                | 17 835                                 |
| Chwarzno -Wiczlino        | 69 274                                 |
| Chylonia                  | 199 777                                |
| Cisowa                    | 103 558                                |
| Dąbrowa                   | 66 969                                 |
| Działki Leśne             | 118 539                                |
| Grabówek                  | 73 439                                 |
| Kamienna Góra             | 33 497                                 |
| Karwiny                   | 87 437                                 |
| Leszczynki                | 69 651                                 |
| Mały Kack                 | 67 068                                 |
| Obłuże                    | 156 415                                |
| Oksywie                   | 120 901                                |
| Orłowo                    | 56 285                                 |
| Pogórze                   | 111 307                                |
| Pustki Cisowskie-Demptowo | 69 815                                 |
| Redłowo                   | 65 329                                 |
| Sródmieście               | 105 132                                |
| Wielki Kack               | 87 961                                 |
| Witomno Leśniczówka       | 69 782                                 |
| Witomno Radiostacja       | 82 189                                 |
| Wzgórze św. Maksymiliana  | 95 309                                 |
| <b>SUMA CAŁKOWITA</b>     | <b>1 927 469</b>                       |

Źródło: Uchwała nr XXXVII/779/13 Rady Miasta Gdyni z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na rok 2014.

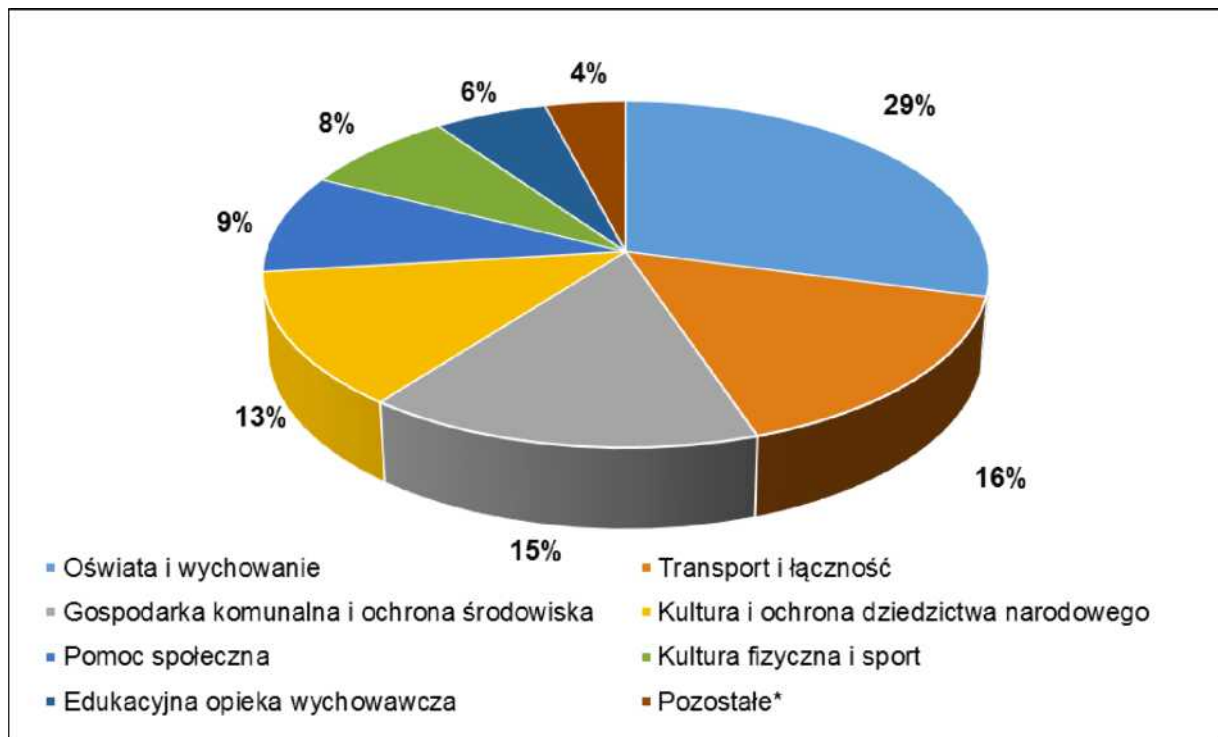
Jak wspomniano powyżej, w ramach budżetu podstawowego dzielnice mogą finansować realizację zadań mieszczących się w kompetencjach posiadającego status miasta na prawach powiatu samorządu Gdyni. Od tej zasady wprowadzony został jeden wyjątek, jednostki pomocnicze nie mogą w ramach tych środków finansować swoich gazetek. Jak podaje Paweł Swianiewicz: „oficjalne uzasadnienie odwoływało się do racjonalizacji budżetu miejskiego (gazetki miały marnować pieniądze miejskie). Politycy szczebla miejskiego tłumaczą też, że niektóre gazetki zamieniały się przed wyborami w ulotki promujące (za miejskie pieniądze) kandydatów do rady miasta. Niektórzy rozmówcy dzielnicowi utrzymywali jednak, że zakaz wynikał z niepokoju miasta o oddolne tworzenie zaplecza politycznego wrogiego ugrupowaniu prezydenckiemu”<sup>300</sup>.

Drugą grupą środków przeznaczonych na realizację zadań dzielnic stanowi program inwestycyjno-remontowy (tzw. budżet inwestycyjny). Program ten został uruchomiony w roku 2011, w jego ramach na realizację zadań inwestycyjnych i remontowych dzielnice otrzymały w perspektywie czteroletniej kwotę 20 mln złotych (rok 2011 1 mln zł, rok 2012 1 mln zł, rok 2014 i 2015 po 9 mln zł). W przeciwieństwie do budżetu podstawowego środki finansowe przeznaczone na realizację programu zostały rozdzielone pomiędzy poszczególne dzielnice według kryterium

<sup>300</sup> Ibidem, s. 244.

liczby ludności (50 proc. środków) oraz kryterium powierzchni dzielnic (również 50 proc. środków) z wyłączeniem terenów leśnych i portowych terenów przemysłowych<sup>301</sup>. Wysokość środków finansowych przeznaczonych na poszczególne dzielnice przedstawia tabela 26.

**Wykres 10. Rozdysponowanie budżetu podstawowego dzielnic Gdyni wg klasyfikacji budżetowej w latach 2003-2016**



\*Do kategorii pozostałych zaliczono następujące działy budżetowe: bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową, gospodarkę mieszkaniową, ochronę zdrowia, turystykę oraz administrację publiczną i działalność usługową.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie uchwał Rady Miasta Gdyni nr: XV/308/2015, IV/43/15, XXXVII/779/13, XXVI/544/12, XV/278/11, IV/60/11, XXXVIII/845/09, XXVI/601/08, XV/349/07, IV/44/07, XXXVII/885/2005, XXVI/598/2004, XIV/293/2003, IV/71/2003 w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na lata 2003-2016.

Szczegółowy tryb realizacji programu określony został odrębnym zarządzeniem prezydenta Gdyni<sup>302</sup>. Po przeprowadzeniu konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta i jednostkami miejskimi, rady dzielnic wybrały do realizacji łącznie 137 zadań inwestycyjnych i remontowych na łączną kwotę 17 849 628 zł. Środki niewykorzystane, tj. 2 150 372 zł, zostały przeniesione na następną

<sup>301</sup> Uchwała nr XLVI/1103/10 Rady Miasta Gdyni z dnia 29 września 2010 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLIV/991/10 Rady Miasta Gdyni z dnia 23 czerwca 2010 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2011 roku.

<sup>302</sup> Zarządzenie nr 3502/11/VI/R Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 20 września 2011 r. w sprawie zmiany treści Zarządzenia nr 2992/11/VI/R z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie uruchomienia przez rady dzielnic środków na gminne zadania inwestycyjne i remontowe w latach 2011-2014.

Tabela 25. Rozdysponowanie budżetu podstawowego dzielnic Gdyni wg klasyfikacji budżetowej w latach 2003-2016, w PLN

| Dział klasyfikacji budżetowej             | 2003             | 2004             | 2005             | 2006             | 2007             | 2008             | 2009             |
|-------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Transport i łączność                      | 228 790          | 99 120           | 128 502          | 274 110          | 216 683          | 195 856          | 253 011          |
| Gospodarka Mieszkaniowa                   | 12 500           |                  | 1 000            | 6 800            | 5 194            | 2 000            | 10 000           |
| Oświata i wychowanie                      | 237 374          | 323 387          | 371 632          | 358 516          | 426 355          | 560 267          | 551 295          |
| Ochrona zdrowia                           | 2 000            | 12 800           | 10 000           | 26 770           | 6 000            | 15 000           | 14 400           |
| Pomoc społeczna                           | 135 943          | 145 809          | 148 472          | 149 714          | 162 395          | 171 233          | 173 038          |
| Edukacyjna opieka wychowawcza             | 128 546          | 136 050          | 94 200           | 73 963           | 94 946           | 64 020           | 96 164           |
| Gospodarka komunalna i ochrona środowiska | 239 755          | 280 283          | 325 948          | 267 003          | 304 963          | 256 940          | 239 565          |
| Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego  | 142 548          | 128 243          | 164 540          | 134 834          | 130 503          | 171 884          | 212 388          |
| Kultura fizyczna i sport                  | 129 841          | 209 951          | 94 687           | 116 954          | 96 800           | 93 871           | 80 000           |
| Administracja i działalność usługowa      | 51 073           | 6 847            | 1 474            | 3 958            | 555              | 9 027            |                  |
| Bezpieczeństwo publiczne i ochrona ppoż.  | 39 500           | 44 700           | 77 525           | 46 200           | 56 601           | 31 250           | 7 500            |
| Turystyka                                 | 5 918            |                  | 3 710            | 6 000            | 7 000            | 1 000            |                  |
| <b>RAZEM</b>                              | <b>1 353 788</b> | <b>1 387 190</b> | <b>1 421 690</b> | <b>1 464 822</b> | <b>1 507 995</b> | <b>1 572 348</b> | <b>1 637 361</b> |

| Dział klasyfikacji budżetowej             | 2010             | 2011             | 2012             | 2013             | 2014             | 2015             | 2016             |
|-------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Transport i łączność                      | 304 206          | 367 978          | 297 472          | 372 476          | 240 600          | 353 958          | 356 636          |
| Gospodarka Mieszkaniowa                   | 33 000           | 18 000           | 18 000           | 19 000           | 39 498           | 20 000           |                  |
| Oświata i wychowanie                      | 539 448          | 530 643          | 578 261          | 552 494          | 583 215          | 628 992          | 616 886          |
| Ochrona zdrowia                           | 7 500            | 8 000            | 10 000           | 19 000           | 68 358           | 41 501           | 33 340           |
| Pomoc społeczna                           | 172 094          | 176 159          | 175 703          | 151 976          | 137 839          | 127 537          | 146 772          |
| Edukacyjna opieka wychowawcza             | 87 449           | 104 443          | 128 000          | 92 300           | 76 900           | 77 742           | 87 500           |
| Gospodarka komunalna i ochrona środowiska | 227 427          | 272 448          | 212 468          | 297 432          | 330 190          | 171 073          | 257 300          |
| Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego  | 235 137          | 217 802          | 309 313          | 266 202          | 273 100          | 296 509          | 304 092          |
| Kultura fizyczna i sport                  | 80 600           | 79 200           | 98 036           | 110 188          | 171 769          | 268 489          | 214 504          |
| Administracja i działalność usługowa      | 848              | 1 410            | 3 000            |                  |                  |                  | 25 500           |
| Bezpieczeństwo publiczne i ochrona ppoż.  | 12 000           | 5 000            | 17 269           | 3 500            |                  |                  | 9 000            |
| Turystyka                                 |                  | 6 000            | 5 000            | 5 000            | 6 000            |                  |                  |
| <b>RAZEM</b>                              | <b>1 699 709</b> | <b>1 787 083</b> | <b>1 852 522</b> | <b>1 889 568</b> | <b>1 927 469</b> | <b>1 985 801</b> | <b>2 051 530</b> |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: uchwał Rady Miasta Gdyni nr: XV/308/2015, IV/43/15, XXXVII/779/13, XXVI/544/12, XV/278/11, IV/60/11, XXXVIII/845/09, XXVI/601/08, XV/349/07, IV/44/07, XXXVII/885/2005, XXVI/598/2004, XIV/293/2003, IV/71/2003 w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na lata 2003-2016.

| Dzielnica                 | Kwoty na zadania inwestycyjno-remontowe dzielnic |                 |                 |                 |              |
|---------------------------|--------------------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------------|
|                           | 2011 r.                                          | 2012 r.         | 2013 r.         | 2014 r.         | Kwota łączna |
|                           | Kwota 1 000 000                                  | Kwota 1 000 000 | Kwota 9 000 000 | Kwota 9 000 000 |              |
| Babie Doły                | 17 612,03                                        | 17 612,03       | 158 508,29      | 158 508,29      | 352 240,65   |
| Chylonia                  | 81 102,89                                        | 81 102,89       | 729 926,00      | 729 926,00      | 1 622 057,77 |
| Cisowa                    | 65 652,51                                        | 65 652,51       | 590 872,58      | 590 872,58      | 1 313 050,17 |
| Chwarzno-Wiczlino         | 106 407,14                                       | 106 407,14      | 957 664,24      | 957 664,24      | 2 128 142,77 |
| Dąbrowa                   | 59 761,09                                        | 59 761,09       | 537 849,83      | 537 849,83      | 1 195 221,84 |
| Działki Leśne             | 28 511,39                                        | 28 511,39       | 256 602,50      | 256 602,50      | 570 227,78   |
| Grabówek                  | 30 491,78                                        | 30 491,78       | 274 425,99      | 274 425,99      | 609 835,54   |
| Kamienna Góra             | 13 096,96                                        | 13 096,96       | 117 872,67      | 117 872,67      | 261 939,26   |
| Karwiny                   | 29 949,09                                        | 29 949,09       | 269 541,79      | 269 541,79      | 598 981,75   |
| Leszczynki                | 31 988,69                                        | 31 988,69       | 287 898,18      | 287 898,18      | 639 773,73   |
| Mały Kack                 | 49 373,64                                        | 49 373,64       | 444 362,77      | 444 362,77      | 987 472,83   |
| Obłuże                    | 67 554,48                                        | 67 554,48       | 607 990,36      | 607 990,36      | 1 351 089,70 |
| Oksywie                   | 64 350,76                                        | 64 350,76       | 579 156,88      | 579 156,88      | 1 287 015,28 |
| Orłowo                    | 40 562,47                                        | 40 562,47       | 365 062,20      | 365 062,20      | 811 249,34   |
| Pogórze                   | 45 449,02                                        | 45 449,02       | 409 041,19      | 409 041,19      | 908 980,43   |
| Pustki Cisowskie-Demptowo | 32 067,16                                        | 32 067,16       | 288 604,46      | 288 604,46      | 641 343,25   |
| Redłowo                   | 28 001,09                                        | 28 001,09       | 252 009,80      | 252 009,80      | 560 021,77   |
| Śródmieście               | 60 191,57                                        | 60 191,57       | 541 724,13      | 541 724,13      | 1 203 831,41 |
| Wielki Kack               | 59 032,40                                        | 59 032,40       | 531 291,57      | 531 291,57      | 1 180 647,93 |
| Witomino Leśniczówka      | 25 081,66                                        | 25 081,66       | 225 734,90      | 225 734,90      | 501 633,11   |
| Witomino Radiostacja      | 27 266,81                                        | 27 266,81       | 245 401,33      | 245 401,33      | 545 336,28   |
| Wzgórze św. Maksymiliana  | 36 495,37                                        | 36 495,37       | 328 458,34      | 328 458,34      | 729 907,42   |

Źródło: *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Gdyni* [[http://www.gdynia.pl/rady/7244\\_71676.html](http://www.gdynia.pl/rady/7244_71676.html)]; dostęp: 31 stycznia 2017.]

kadencję tj. lata 2015-2018. Zasiłyły one budżet środków inwestycyjno-remontowych przewidzianych na kolejne lata, zwiększając ich kwotę do 22 150 372 zł<sup>303</sup>.

Druga edycja programu obejmująca lata 2015-2018 jest obecnie w fazie realizacji, podobnie jak w przypadku pierwszej edycji procedura realizacji została określona zarządzeniem prezydenta Gdyni, a za koordynację działań związanych z nim związanych odpowiada jednostka miejska Centrum Aktywności Obywatelskiej<sup>304</sup>.

Kolejną, trzecią grupę środków finansowych wydzielonych do dyspozycji gdyńskich dzielnic stanowią środki rozdysponowywane wśród tych jednostek w trybie konkursowym. Jak podkreśla w wywiadzie dla magazynu *Wybrzeże24* prezydent Gdyni Wojciech Szczurek: „konkursy wyzwalają pozytywną i twórczą energię, no i są znakomitym sposobem pozyskania dodatkowych funduszy na realizację ambitnych przedsięwzięć. Na takie projekty, zwłaszcza w małych dzielnicach, nie wystarcza pieniędzy ze „zwyczajnego” budżetu dzielnicy tworzonego proporcjonalnie do liczby mieszkańców. Konkursy nie antagonizują, lecz są szansą na zniwelowanie dysproporcji finansowych między małymi i dużymi dzielnicami. Bo w konkursach

<sup>303</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Gdyni* [[http://www.gdynia.pl/rady/7240\\_107924.html](http://www.gdynia.pl/rady/7240_107924.html)]; dostęp: 31 stycznia 2017].

<sup>304</sup> Zarządzenie nr 2304/15/VII/R Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 9 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia Procedur przyznawania środków dla rad dzielnic na gminne zadania inwestycyjne i remontowe w latach 2015-2018 oraz uruchomienia środków na te zadania.



wygrywa po prostu lepszy, a nie większy...”<sup>305</sup>.

Pierwsze konkursy dla dzielnic zostały uruchomione w roku 2008 i dotyczyły następujących obszarów działań jednostek pomocniczych: dzieci i młodzieży, kultury oraz bezpieczeństwa<sup>306</sup>. Jeszcze w tym samym roku postanowiono o zmianie zasad i formuły konkursowej, zastępując od kolejnego roku dotychczasowe konkursy czterema nowymi: „Gdynia po godzinach”, „Kultura w dzielnicy”, „Bezpieczna dzielnica”, „Piękna dzielnica”<sup>307</sup>. Tak zorganizowany system konkursów dzielnic przetrwał kolejne lata, do roku 2016, kiedy to wprowadzono jednolity konkurs dzielnic pod nazwą „Przyjazna dzielnica”. Wysokość środków finansowych przeznaczanych na konkursy dzielnic prezentuje tabela 27.

**Tabela 27. Wysokość środków finansowych przeznaczana uchwałami Rady Miasta Gdyni na konkursy dzielnic w latach 2008-2016, w PLN**

| Rok                    | 2008    | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    |
|------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Wysokość środków w PLN | 375 000 | 575 000 | 575 000 | 775 000 | 775 000 | 775 000 | 775 000 | 250 000 | 550 000 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie uchwał Rady Miasta Gdyni, nr: X/288/2007, XXI/504/2008, XXXIII/738/2009, XLIV/991/2010, IX/184/2011, XXI/402/2012, XXXII/656/2013, XLIV/899/2014, X/163/2015 w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w latach 2008-2016.

Rozstrzygnięcie konkursów i wybór zwycięskich zadań następował do roku 2016 na podstawie decyzji komisji konkursowych, w skład których wchodził m.in.: radni miasta, przedstawiciele prezydenta, członkowie organizacji samorządowych, a w przypadku kategorii związanej z bezpieczeństwem również policjanci i strażnicy miejscy. Członkowie komisji przyznawali punkty poszczególnym projektom w głosowaniu tajnym, nie uzasadniając przy tym swojego wyboru. Takie rozwiązanie budziło szereg zastrzeżeń, zgłaszanych przede wszystkim przez radnych dzielnic. Podnosili oni w głównej mierze kwestię braku transparentności procesu rozstrzygnięcia konkursów, w tym brak publikacji uzasadnień do podejmowanych decyzji. Jak stwierdził Jacek Jasiński, wiceprzewodniczący Rady Dzielnicy Śródmieście: „czasem wiadomo, w momencie składania projektu, która dzielnica dostanie pieniądze. Najważniejsi w komisji są radni miasta, którzy w zależności, z którego okręgu wyborczego zostali wybrani, za tymi projektami głosują. Regulamin, który jest dobry, jest odkładany gdzieś na bok”<sup>308</sup>.

<sup>305</sup> Głosujemy na rady dzielnic, Rozmowa z Wojciechem Szczurkiem, prezydentem Gdyni, *Magazyn Wybrzeże24* [<http://wybrzeze24.pl/gazeta-gdanska-temat-dnia/prezydent-szczuiek-glosujmy-na-rady-dzielnic>; dostęp: 30 stycznia 2017].

<sup>306</sup> Uchwała nr X/288/07 Rady Miasta Gdyni z dnia 29 sierpnia 2007 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2008 roku.

<sup>307</sup> Uchwała nr XXI/505/08 Rady Miasta Gdyni z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie uchylecia Uchwały nr XIII/318/07 Rady Miasta Gdyni z dnia 24 października 2007 r. w sprawie przyjęcia regulaminu konkursów dla rad dzielnic organizowanych w celu realizacji zadań w następujących obszarach działań: dzieci i młodzież, kultura, bezpieczeństwo oraz przyjęcia nowych regulaminów konkursów dla rad dzielnic organizowanych w celu realizacji zadań w następujących obszarach działań: dzieci i młodzież, kultura, bezpieczeństwo oraz estetyzacja otoczenia.

<sup>308</sup> P. Szczerba, Pieniądze z konkursów dzielą radnych gdynskich dzielnic, *Trójmiasto.pl* [<http://www.trojmiasto.pl/>]

Zgłaszane uwagi jak też podnoszone wątpliwości przełożyły się na zmianę formuły konkursowej. Dotychczasowe konkursy zastąpiono jednym. Konkurs „Przyjazna dzielnica” skierowany został bezpośrednio do mieszkańców poszczególnych dzielnic Gdyni<sup>309</sup>. Ideą konkursu jest stworzenie instrumentu, który wspierać będzie budowanie lokalnej społeczności na podstawie wspólnie diagnozowanych potrzeb i wspólnie kreowanych rozwiązań. Gospodarzem tego procesu są rady dzielnic, których zadaniem jest stworzenie lokalnej sieci - partnerstwa na rzecz działań lokalnych. W skład takiego partnerstwa mogą wchodzić rozmaite podmioty, np.: rada dzielnicy, biblioteki, szkoły, samorządy uczniowskie, rady rodziców, kluby seniora, lokalne organizacje pozarządowe, parafie, spółdzielnie, miejskie komórki i jednostki organizacyjne. Zgłoszone projekty podlegają ocenie mieszkańców dzielnic, którzy w głosowaniu dokonują ostatecznego wyboru, skutkującego sfinansowaniem z budżetu miasta zwycięskich zadań<sup>310</sup>.

Gdynia przeznacza także środki finansowe na dwa lokalne programy partycypacyjne pośrednio związane z działalnością rad dzielnic. Pierwszy z nich to budżet obywatelski, realizowany w tym mieście na poziomie poszczególnych dzielnic. W latach 2014-2016 przeprowadzono trzy jego edycje. Podział środków finansowych przeznaczonych na ten cel przedstawia tabela 28.

Pierwsza z edycji budżetu obywatelskiego odbyła się w roku 2014. Środki finansowe w wysokości 3 mln zł zostały rozdzielone według następującego algorytmu: na każdą z dzielnic przypadła równa kwota w wysokości 30 tys. zł, pozostałe środki finansowe podzielono proporcjonalnie do liczby mieszkańców oraz powierzchni jednostek pomocniczych<sup>311</sup>. W głosowaniu wzięło udział 40 863 osób, co przełożyło się na rząd frekwencji wynoszący 17,1 proc.. Terytorialnie największą aktywnością wykazała się społeczność Dzielnicy Babie Doły, gdzie swój głos oddało 33 proc. uprawnionych do głosowania, relatywnie najmniejsze zainteresowanie głosowanie wzbudziło wśród mieszkańców Dzielnicy Śródmieście (11 proc.). W wyniku głosowania wybrano 41 zwycięskich zadań. Z ogólnej kwoty 3 mln zł nie zostało rozdysponowane 597 796,04 zł, o którą została zwiększona kwota budżetu obywatelskiego przeznaczona na rok 2015<sup>312</sup>.

---

[wiadomosci7Pieniadze-z-konkursow-dziela-radnych-gdyskich-dzielnic-n73373.html](http://wiadomosci7Pieniadze-z-konkursow-dziela-radnych-gdyskich-dzielnic-n73373.html); dostęp: 31 stycznia 2017].

<sup>309</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Gdyni* [[http://www.gdynia.pl/bip/rady/416\\_108696.html](http://www.gdynia.pl/bip/rady/416_108696.html)]; dostęp: 31 stycznia 2017].

<sup>310</sup> Uchwała nr III/243/15 Rady Miasta Gdyni z dnia 28 października 2015 r. w sprawie przyjęcia zasad przeprowadzenia konkursu dla rad dzielnic „Przyjazna dzielnica”.

<sup>311</sup> Uchwała nr XXXVI/756/13 Rady Miasta Gdyni z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu przeprowadzania Budżetu Obywatelskiego.

<sup>312</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Gdyni* [[http://www.gdynia.pl/budzetobywatelski/7937\\_.html](http://www.gdynia.pl/budzetobywatelski/7937_.html)]; dostęp: 31 stycznia 2017].

Tabela 28. Wydziałanie środków na budżet obywatelski w rozbi-  
ciu na poszczególne dzielnice

| Dzielnica                 | Środki wydzielone na budżet obywatelski w PLN |                  |                  |
|---------------------------|-----------------------------------------------|------------------|------------------|
|                           | 2014                                          | 2015             | 2016             |
| Babie Doły                | 76 692,90                                     | 97 050           | 134 115          |
| Chylonia                  | 210 352,34                                    | 380 939          | 333 028          |
| Cisowa                    | 173 952,89                                    | 258 680          | 259 396          |
| Chwarzno -Wiczlino        | 284 140,42                                    | 546 150          | 395 059          |
| Dąbrowa                   | 167 207,21                                    | 250 775          | 274 301          |
| Działki Leśne             | 93 264,73                                     | 119 891          | 131 320          |
| Grabówek                  | 123 725,77                                    | 207 797          | 157 894          |
| Kamienna Góra             | 60 356,84                                     | 88 094           | 146 458          |
| Karwiny                   | 99 773,55                                     | 128 122          | 217 510          |
| Leszczynki                | 102 004,07                                    | 134 172          | 185 640          |
| Mały Kack                 | 143 014,37                                    | 247 022          | 216 622          |
| Obłuże                    | 181 147,64                                    | 260 366          | 294 856          |
| Oksywie                   | 159 531,20                                    | 215 763          | 325 673          |
| Orłowo                    | 129 132,24                                    | 172 773          | 206 343          |
| Pogórze                   | 132 487,21                                    | 250 899          | 208 389          |
| Pustki Cisowskie-Demptowo | 120 564,51                                    | 190 715          | 267 213          |
| Redłowo                   | 99 424,44                                     | 131 402          | 154 967          |
| Śródmieście               | 179 316,31                                    | 284 127          | 453 995          |
| Wielki Kack               | 166 389,57                                    | 246 818          | 351 822          |
| Witomino Leśniczówka      | 87 680,70                                     | 111 714          | 128 612          |
| Witomino Radiostacja      | 97 972,60                                     | 125 702          | 140 950          |
| Wzgórze św. Maksymiliana  | 111 868,50                                    | 148 826          | 219 382          |
| <b>Łącznie</b>            | <b>3 000 000</b>                              | <b>4 597 797</b> | <b>4 877 872</b> |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Gdyni* [[http://www.gdynia.pl/budzetobywatelski/7929\\_.html](http://www.gdynia.pl/budzetobywatelski/7929_.html); dostęp: 31 stycznia 2017].

Kolejna edycja budżetu obywatelskiego odbyła się rok później. Mieszkańcy gdyńskich dzielnic mieli do dyspozycji łączną kwotę 4 597 797 złotych, którą podzielono według zasad bazujących na ubiegłorocznym algorytmie, z jedną różnicą: do kwoty przypadającej w danym roku na każdą z dzielnic dodane zostały środki niewykorzystane w tej dzielnicy w poprzedniej edycji budżetu obywatelskiego<sup>313</sup>. W drugiej edycji w głosowaniu udział wzięło 47 612 osób - 20 proc. mieszkańców Gdyni uprawnionych do głosowania. Rekordową frekwencję, ponad 40 proc. głosujących, osiągnięto w Dzielnicy Chwarzno-Wiczlino. Najrzadziej głosowali ponownie mieszkańcy Dzielnicy Śródmieście (frekwencja nie przekroczyła 4 proc.). Do realizacji wybranych zostało 39 zadań<sup>314</sup>.

Ostatnią, trzecią jak do tej pory, edycję przeprowadzono w roku 2016. Zasady rozdysponowania środków finansowych uległy nieznacznej korekcie, do 45 000 zł podwyższona została kwota przypadająca na każdą z dzielnic. Pozostałą część kwoty rozdzielano na poszczególne dzielnice proporcjonalnie do liczby mieszkańców oraz powierzchni dzielnicy z wyłączeniem lasów, terenów przemysłowych i terenów zamkniętych. Podobnie jak w 2015 roku kwoty przypadające na budżet obywatelski w każdej z dzielnic zostały zwiększone o środki niewykorzystane w

<sup>313</sup> Uchwała nr W65/15 Rady Miasta Gdyni z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu przeprowadzania Budżetu Obywatelskiego oraz ustalenia wysokości środków na jego realizację w roku 2015.

<sup>314</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Gdyni* [[http://www.gdynia.pl/budzetobywatelski/8123\\_.html](http://www.gdynia.pl/budzetobywatelski/8123_.html); dostęp: 31 stycznia 2017].

poprzednich jego edycjach<sup>315</sup>. W roku 2016 swój głos oddało 44 167 osób, czyli 18,49 proc. uprawnionych mieszkańców Gdyni. Najwyższą frekwencję 47,74 proc. głosujących osiągnięto w Dzielnicy Pustki Cisowskie -Demptowo, najniższą w Dzielnicy Cisowa (5,07 proc.). Do realizacji wybranych zostało 30 projektów na łączną kwotę 4 877 872 złotych<sup>316</sup>.

Gdyńska inicjatywa lokalna to ostatni z mechanizmów finansowania zadań publicznych z udziałem dzielnic. W ramach tej procedury mieszkańcy Gdyni bezpośrednio bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych mogą proponować realizację zadań publicznych władzom samorządowym miasta. Zgodnie z przyjętymi w Gdyni zasadami niezbędny do celów realizacji zadania wkład gminny może pochodzić ze środków inwestycyjno-remontowych znajdujących się w dyspozycji dzielnic, co czyni te jednostki potencjalnym partnerem dla mieszkańców aplikujących o realizację zadań<sup>317</sup>.

Dzielnice Gdyni wyposażono w narzędzia umożliwiające tym jednostkom korzystanie z kilku mechanizmów finansowania najważniejszych z punktu widzenia społeczności lokalnych zadań, lecz efektywne ich wykorzystanie zostało wymiennie ograniczone. Jako przyczynę zaistnienia tego zjawiska należy wskazać brak konsolidacji mechanizmów finansowych będących w gestii gdyńskich dzielnic. Utrudniona realizacja postulatów społeczności lokalnych przekłada się na określony poziom aktywności samych jednostek, a to ma swoje odzwierciedlenie np. w skali uczestnictwa mieszkańców w procesie wyborczym.

Jak stwierdza Łukasz Narloch w pracy pt.: *Spoleczeństwo obywatelskie w Gdyni - analiza socjologiczna*: „Mniej chlubnym przykładem gdyńskiego stanu społeczeństwa obywatelskiego są wybory do rad dzielnic. Choć idea powstania tych instytucji - filarów lokalnej demokracji, jest jak najbardziej godna pochwały, to uderza fakt ogólnego niskiego zainteresowania mieszkańców kwestią rad dzielnic. Frekwencja wyborcza w pełni ukazuje, że w najlepszym wypadku jest to tylko 20 proc. osób! Warto nadmienić, że uczestnictwo w wyborach jest silnie zróżnicowane geograficznie i zależy od charakteru dzielnicy: największe osiąga w rejonach zamieszkiwania klasy średniej, najmniejsze w osiedlach wielorodzinnych i sub- standardowych. Nakreślony wyżej stan rzeczy można określić dwojako. Po pierwsze, przyczyną jest niski poziom świadomości obywatelskiej mieszkańców, który wiąże się z brakiem wytworzonych postaw demokratycznych u sporej części obywateli, skutkujący biernością. Po drugie, genezą spadku zainteresowania wyborami może być rozczarowanie dotychczasową pracą rad dzielnic, mała medialność, czy brak

---

<sup>315</sup> Uchwała nr XVII/428/16 Rady Miasta Gdyni z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu przeprowadzenia Budżetu Obywatelskiego 2016 oraz ustalenia wysokości środków na jego realizację.

<sup>316</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Gdyni* [[http://www.gdynia.pl/budzetobywatelski/8543\\_117356.html](http://www.gdynia.pl/budzetobywatelski/8543_117356.html)]; dostęp: 31 stycznia 2017].

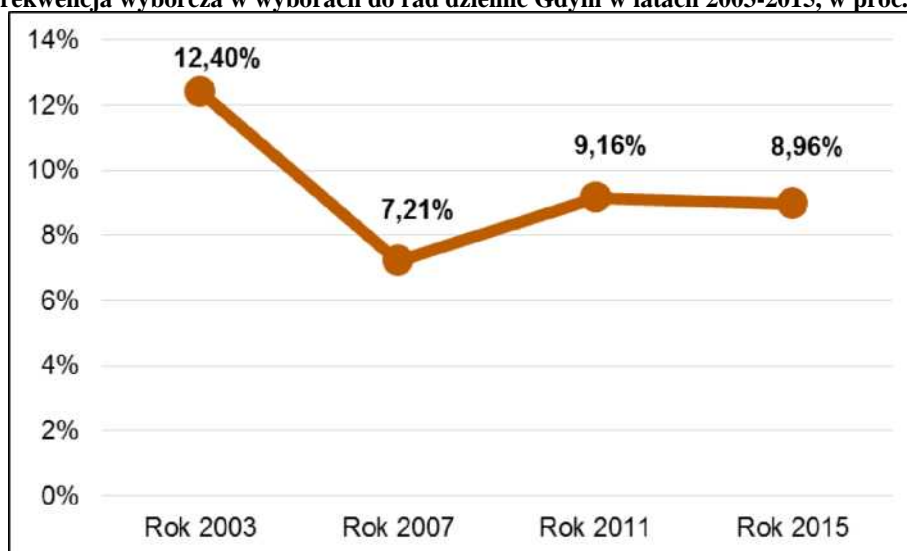
<sup>317</sup> Uchwała nr XXI/408/12 Rady Miasta Gdyni z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

wiedzy na temat wspomnianych instytucji”<sup>318</sup>.

Na skalę uczestnictwa mieszkańców w wyborach wpływ ma również system wyborczy w tym tryb i zasady organizacji wyborów. W dzielnicach Gdyni, podobnie jak w Poznaniu, obowiązuje, większościowy i wielomandatowy, system wyborczy. Okręg wyborczy obejmuje obszar całej dzielnicy. Radnymi zostają wybrane te osoby, które uzyskały największą liczbę głosów. Funkcję organów wyborczych pełnią Miejska Komisja Wyborcza ds. Wyborów do Rad Dzielnic oraz obwodowe komisje wyborcze. Obwody do głosowania tworzone są najpóźniej w 50. dniu przed dniem wyborów. Obejmują one zwykle od 1 000 do 5 000 mieszkańców<sup>319</sup>.

Frekwencja w wyborach do rad dzielnic nie jest imponująca, chociaż na tle wyborów do innych jednostek pomocniczych dużych miast i tak relatywnie wysoka. Zestawienie frekwencji wyborczej prezentuje wykres 11. Jej analiza w odniesieniu do wyborów rad osiedli w Poznaniu wskazuje, że skala uczestnictwa w wyborach do rad dzielnic Gdyni jest wyższa o około 1,5 proc.

Wykres 11. Frekwencja wyborcza w wyborach do rad dzielnic Gdyni w latach 2003-2015, w proc.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Gdyni* (dane za 2003 r.) [[http://www.gdynia.pl/drukuj/70\\_26510.html](http://www.gdynia.pl/drukuj/70_26510.html); dostęp: 31 stycznia 2017]; Rady dzielnic bez tłumów, *Trójmiasto.pl* (dane za 2007 r.) [<http://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Rady-Dzielnic-bez-tlumow-n22330.html>; dostęp: 31 stycznia 2017]; M. Sielski, Gdynia: Rady dzielnic wybrane, *Trójmiasto.pl* (dane za 2011 r.) [<http://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Gdynia-Rady-Dzielnic-wybrane-n46682.html>; dostęp: 31 stycznia 2017]; P. Szczerba, Rady dzielnic w Gdyni wybrane. Frekwencja ok. 9 proc. (dane za 2011 r.), *Trójmiasto.pl* [<http://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Rady-dzielnic-w-Gdyni-wybrane-Frekwencja-ok-9-proc-n89044.html>; dostęp: 31 stycznia 2017].

Jak wskazuje Paweł Swianiewicz w książce *Błędne rondo marginalizacji Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, wybory do jednostek pomocniczych miast cechuje kilka prawidłowości. Pierwsze dwie z nich zostały szerzej omówione w ramach analizy ustroju samorządowego Poznania i dotyczą korelacji skali uczestnictwa w wyborach do rad osiedli i dzielnic w stosunku do wysokości środków budżetowych będących w ich dyspozycji, jak również występo-

<sup>318</sup> Ł. Narloch, *Spółeczeństwo obywatelskie w Gdyni - analiza socjologiczna*, Promotor, Warszawa 2008, s. 74.

<sup>319</sup> Statut Dzielnicy Chylonia, Ordynacja Wyborcza do Rady Dzielnicy Chylonia, § 2.

wania wyraźnie większej frekwencji w wyborach do organów jednostek pomocniczych organizowanych w jednolitym terminie z wyborami samorządowymi. Kolejna, trzecia prawidłowość uzależnia wysokość frekwencji wyborczej od liczby mieszkańców danego miasta (im większe pod względem liczby ludności miasto tym frekwencja jest wyższa). Ostatnia obserwowana zmienna wskazuje na większe zainteresowanie mieszkańców wyborami do jednostek pomocniczych na terenach niewielkich, położonych peryferyjnie osiedli i dzielnic charakteryzujących się stosunkowo dużą spójnością oraz jednorodnością społeczną niż osiedli i dzielnic położonych w centrum miast<sup>320</sup>.

Występowanie tej ostatniej prawidłowości potwierdzają, przynajmniej częściowo, wyniki wyborów do rad dzielnic Gdyni. Największa frekwencja w przedziale lat 2003-2015 charakteryzuje wybory do Rady Dzielnicy Babie Doły. Podczas głosowania w roku 2003 w wyborach udział wzięło 26,59 proc. uprawnionych do głosowania<sup>321</sup>, w roku 2007 frekwencja osiągnęła poziom 13,38 proc.<sup>322</sup>, w roku 2011 - 20,1 proc.<sup>323</sup> a w roku 2015 - 17,6 proc.<sup>324</sup>. Dzielnica Babie Doły jest najmniejszą, pod względem liczby ludności dzielnicą Gdyni (w roku 2015 zamieszkiwało ją 2 145 osób - zob. tab. 22), stanowiącą północne przedmieścia tego miasta. Historia dzielnicy jest ściśle związana z lotniskiem wojskowym. W latach 50. w pobliżu wąwozu Babi Dół, od którego nazwę wzięła późniejsza dzielnica, rozpoczęła się budowa osiedla mieszkaniowego przeznaczonego dla pracowników jednostki wojskowej. Okoliczności powstania najpierw osiedla, a potem dzielnicy stanowią przesłankę potwierdzającą jej jednolity i spójny charakter społeczny<sup>325</sup>.

Przeprowadzona analiza organizacji ustroju wewnętrznego miasta Gdyni wskazuje na istotną rolę, jaką pełnią w nim rady dzielnic. Po głębszym zbadaniu ich działalności można jednak zauważyć bariery, z jakimi się spotykają: niewielkie budżety, brak wpływu na ważniejsze decyzje miasta, niewielki odzew ze strony mieszkańców, o którym świadczy mała frekwencja wyborcza, oraz niedobór osób chętnych do zasiadania w niektórych radach. Pomimo tych ograniczeń, rady dzielnic starają się realizować postawione przed nimi zadania i podejmować z pozoru mało istotne, ale najbliższe mieszkańcom działania, jak na przykład remonty chodników, festyny, akcje

---

<sup>320</sup> P. Swianiewicz, *Błędne rondo marginalizacji?...*, s. 69-71.

<sup>321</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Gdyni* [[http://www.gdynia.pl/drukuj/70\\_26510.html](http://www.gdynia.pl/drukuj/70_26510.html)]; dostęp: 31 stycznia 2017].

<sup>322</sup> *Rady dzielnic bez tłumów, Tmjiasto.pl* [<http://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Rady-Dzielnic-bez-tlumow-n22330.html>]; dostęp: 31 stycznia 2017].

<sup>323</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Gdyni* [[http://www.gdynia.pl/wybory2/7144\\_68912.html](http://www.gdynia.pl/wybory2/7144_68912.html)]; dostęp: 31 stycznia 2017].

<sup>324</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Gdyni* [[http://www.gdynia.pl/bip/wybory/8230\\_101604.html](http://www.gdynia.pl/bip/wybory/8230_101604.html)]; dostęp: 31 stycznia 2017].

<sup>325</sup> *Historia Dzielnicy Babie Doły, Serwis poświęcony Dzielnicy Gdynia Babie Doły* [<http://babie-doly.trojmiasto.pl/historia/>]; dostęp: 31 lipca 2017].

polepszenia bezpieczeństwa. Ponadto radni dzielnic mogą diagnozować lokalne problemy i w skuteczny sposób lobbować wśród urzędników na rzecz ich rozwiązania, co też się dzieje<sup>326</sup>.

W odróżnieniu od poznańskich osiedli samorządy pomocnicze Gdyni posiadają bardziej rozbudowany katalog zadań i kompetencji a funkcja opiniodawcza i postulatywna (przekaznik informacji lub uzasadnień „w dół” oraz przekaznik opinii „w górę”) nie jest ich główną rolą. Również poziom środków finansowych będących w ich gestii jest, w skali budżetu miasta, jednym z najwyższych w Polsce (zob. wyk. 7).

#### **2.3.4. Dzielnice m.st. Warszawy na tle zmian ustroju samorządowego miasta w latach 1990-2015**

Restytucja samorządu w 1990 roku przyniosła Warszawie odmienne w skali kraju rozwiązanie ustrojowe. Przed 1990 rokiem jednostka administracyjna miasto stołeczne Warszawa, stanowiła województwo obejmujące szereg gmin oraz siedem dzielnic. Podobny status posiadały również pozostałe największe miasta Polski. W ramach reformy samorządowej Łódź, Kraków, Poznań i Wrocław stały się gminami zgodnie z ogólnymi regulacjami Ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast w Warszawie ustanowiono odrębny ustrój, uznając poszczególne dzielnice za gminy, a miastu nadając statut obligatoryjnego związku komunalnego<sup>327</sup>. Takiego rozwiązania domagali się wówczas przedstawiciele społeczeństwa warszawskiego, protestując przeciwko koncepcji ustanowienia jednolitej gminy miejskiej. Obawiano się bowiem, że skoncentrowanie władzy na szczeblu całego miasta spowoduje całkowite wyeliminowanie kontaktów z mieszkańcami i pozbawi ich wpływu na politykę rozwoju Warszawy, a tym samym wypaczeniu ulegnie idea samorządności.

Ustawa warszawska nie precyzowała szczegółowego podziału kompetencji i zadań pomiędzy władze miejskie (władze Związku Komunalnego) a dzielnice. Czynił to dopiero Statut m.st. Warszawy. Art. 5 Ustawy przyznawał relatywnie szerokie kompetencje warszawskim dzielnicom. W myśl jego postanowień do zakresu działania dzielnic należeć miały wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów<sup>328</sup>.

Zgodnie z postanowieniami ustawy, organem stanowiącym i kontrolującym działania dzielnicy miała być jej rada, na czele zarządu stać miał burmistrz. Gminy - dzielnice nie były jednostkami pomocniczymi, lecz organami samorządu terytorialnego, posiadającymi własną osobowość prawną, mogły tworzyć na swoim terenie (art. 13. ust 1.) jednostki pomocnicze:

<sup>326</sup> Ł. Narloch, *Spoleczeństwo obywatelskie w Gdyni*, s. 76.

<sup>327</sup> S. Faliński, *Warszawskie warianty, zrealizowane i niezrealizowane koncepcje ustroju Warszawy w latach 1990-2002*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, Siedlce 2013, s. 16.

<sup>328</sup> Ustawa o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy.

osiedla, kolonie, sołectwa, określając w swoich statutach zakres ich organizacji i działalności.

W skład Rady m.st. Warszawy wchodzić miało po 4 radnych z każdej z dzielnic, wybieranych na okres czteroletniej kadencji przez radę dzielnicy (art. 15 ust. 2). Burmistrz dzielnicy mógł wnieść w ciągu 7 dni pisemny sprzeciw w stosunku do uchwały Rady m.st. Warszawy, wstrzymujący jej wykonywanie i skutkujący ponownym jej rozpatrzeniem. Dopiero ponowne podjęcie uchwały przez Radę m.st. Warszawy kwalifikowaną większością 2/3 głosów doprowadzało do jej uchwalenia.

Wybór Prezydenta m.st. Warszawy odbywał się dwustopniowo w wyborach pośrednich. W pierwszym etapie Rada m.st. Warszawy wybierała kandydatów na to stanowisko. Następnie Zgromadzenie Wyborcze m.st. Warszawy, składające się z wszystkich radnych dzielnic, bezwzględną większością głosów w głosowaniu tajnym dokonywało wyboru prezydenta miasta. W wypadku nieuzyskania przez któregokolwiek z kandydatów bezwzględnej większości głosów do drugiej tury głosowań przechodziło dwóch kandydatów, którzy uzyskali największą liczbę głosów. Ponadto przedstawiciele dzielnic wchodziłi w skład komisji rewizyjnej powoływanej przez Radę m.st. Warszawy według następującej zasady: jeden przedstawiciel z każdej dzielnicy niebędący członkiem Rady m.st. Warszawy.

Związek Komunalny m.st. Warszawy tworzyło siedem dzielnic: Mokotów, Ochota, Praga-Południe, Praga Północ, Śródmieście, Wola, Żoliborz. Ustawa przyznawała dzielnicy prawo do wystąpienia z wnioskiem do Rady Ministrów o utworzenie na jej obszarze dwóch lub więcej dzielnic, które stawały się z mocy prawa członkami Związku Komunalnego, ponadto władze związku zostały zobligowane przepisami ustawy do przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami do dnia 31 października 1991 roku w sprawie zmiany podziału terytorialnego m.st. Warszawy.

#### **2.3.4.1. Związek Komunalny m.st. Warszawy w latach 1994-2002**

Szybko okazało się, że nowy ustrój administracyjny miasta nie spełnia stawianych przed nim oczekiwań. Zbyt słaba pozycja władz Związku Komunalnego wobec dzielnic utrudniała prowadzenie spójnej polityki na poziomie miasta, uniemożliwiała realizację celów i zadań postawionych organom samorządowym. Narastające trudności w sferze zarządzania miastem skutkowały podjęciem prac nad nowym projektem podziału administracyjnego.

25 marca 1994 roku sejm uchwalił nową Ustawę o ustroju miasta stołecznego. Utworzono gminę Centrum z siedmioma dzielnicami oraz zewnętrzny „wianuszek” dziesięciu, autonomicznych gmin. Zarząd Związku Komunalnego m.st. Warszawy znalazł się w rękach Prezydenta m.st. Warszawy pełniącego jednocześnie funkcję jednoosobowego Zarządu Gminy



Centrum, pozostałe gminy miały być kierowane przez burmistrzów. Prezydent m.st. Warszawy posiadał także prawo powoływania swoich zastępców, w ramach wykonywanych przez niego obowiązków Prezydenta Gminy Warszawa-Centrum i określać zakres udzielonych im pełnomocnictw. Jako ciało doradcze u boku prezydenta powołano konwent dyrektorów zarządów dzielnic<sup>329</sup>.

W myśl przepisów Ustawy (art. 20) Prezydent m.st. Warszawy wybierany był przez Radę Gminy Warszawa-Centrum bezwzględną większością głosów w obecności 2/3 ustawowego składu rady. Kandydatów na urząd prezydenta miasta mogły zgłaszać także pozostałe warszawskie gminy oraz Rada m.st. Warszawy. Natomiast do odwołania prezydenta z powierzonego stanowiska uprawniona była zarówno Rada Gminy Warszawa-Centrum jak też Rada m.st. Warszawy. Oprócz prezydenta w skład Zarządu m.st. Warszawy wchodziłi, wybierani przez Radę m.st. Warszawy wiceprezydenci oraz członkowie zarządu. Wiceprezydenci i członkowie zarządu nie musieli być radnymi Warszawy, jednak ponosili przed nią odpowiedzialność za swoje decyzje<sup>330</sup>.

Nowa ustawa warszawska pozostawiła na funkcjonowanie Warszawy w formie związku komunalnego, jednak zamiast dotychczasowych siedmiu dzielnic tworzyć go miało 11 gmin, (tabela 29 przedstawia podstawowe informacje dotyczące warszawskich gmin). Dzielnice, które wyodrębniono w gminie Warszawa-Centrum, uzyskały statut jednostek pomocniczych warszawskiego samorządu, tracąc jednocześnie status jednostek samorządu terytorialnego<sup>331</sup>.

**Tabela 29. Powierzchnia i ludność warszawskich gmin, rok 2001**

| Gmina     | Ludność w tys. | Powierzchnia w km <sup>2</sup> |
|-----------|----------------|--------------------------------|
| Bemowo    | 101,7          | 25                             |
| Białołęka | 43,8           | 73                             |
| Bielany   | 144            | 32                             |
| Centrum   | 898,7          | 122                            |
| Rembertów | 24,5           | 19                             |
| Targówek  | 125,4          | 24                             |
| Ursus     | 43,68          | 9                              |
| Ursynów   | 117,7          | 44                             |
| Wawer     | 59,8           | 80                             |
| Wilanów   | 12,9           | 37                             |
| Włochy    | 38,1           | 29                             |

Źródło: *Rocznik Statystyczny Województwa Mazowieckiego 2001*, Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa 2001, s. 77.

Rola i pozycja ustrojowa warszawskich dzielnic na tle innych jednostek pomocniczych

<sup>329</sup> Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 48, poz. 195 z późn. zm.).

<sup>330</sup> Ibidem.

<sup>331</sup> M. Niziołek, *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 119.

funkcjonujących w kraju była jednak szczególna. Ustawodawca zdecydował bowiem o szczegółowej regulacji kwestii związanych z ich funkcjonowaniem, kompetencjami i znaczeniem. Nowa ustawa określała zakres zadań i kompetencji, które winny być przekazywane dzielnicom przez gminę w pierwszej kolejności.

Ponadto gmina mogła przekazać dzielnicom inne swoje zadania i kompetencje, musiała jednak zapewnić niezbędne środki finansowe na ich realizację. Przyjęty 19 września 1996 roku Statut Gminy Warszawa-Centrum dopuszczał możliwość przekazywania dzielnicom kompetencji i spraw z zakresu administracji państwowej<sup>332</sup>.

Rysunek 15. Podział m. st. Warszawy na gminy i dzielnice, lata 1994-2002



Źródło: Opracowanie własne na podstawie S. Faliński, *Warszawski samorząd terytorialny w latach 1990-2002 Geneza, ustrój, idee ustrojowe, aktywność*, Difin, Warszawa 2013.

Regulacje ustawowe objęły również gospodarkę finansową dzielnic, która miała być prowadzona na podstawie aneksu do budżetu gminy. Zarząd gminy musiał przedstawić do zaopiniowania radom dzielnic stosowne aneksy, przy czym w wypadku opinii negatywnej ze strony rady dzielnicy, zarząd gminy musiał przedstawić uzasadnienie podjętych decyzji w formie tzw. protokołu rozbieżności. Projekt budżetu miasta wraz z dzielnicowymi załącznikami oraz ewentualnymi protokołami rozbieżności trafiał następnie pod obrady rady gminy, która podejmowała ostateczną decyzję co do jego kształtu.

<sup>332</sup> Uchwała nr 390/XXXVI/96 Rady Gminy Warszawa-Centrum z dnia 19 września 1996 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego Statutu Gminy Warszawa-Centrum, Statut Gminy Warszawa-Centrum, § 34 ust. 5 pkt 8).

Organem uchwałodawczym dzielnic były rady dzielnic składające się z radnych gminy wybranych z terenu dzielnicy oraz 25 innych członków. Zapisy ustawowe nie przesądzały jednoznacznie o sposobie dokonywania wyboru 25 osób zasiadających w każdej z rad dzielnic, a nie będących radnymi gminy, pozostawiając rozstrzygnięcie tej kwestii do właściwości Statutu Gminy Warszawa-Centrum. Zgodnie z przyjętą procedurą wybór ten miał się odbywać w ramach wyborów powszechnych, a status radnych dzielnic posiadały zarówno osoby wybrane w wyborach do rad dzielnic, jak i radni gminy Warszawa-Centrum wybrani z obszaru danej dzielnicy<sup>333</sup>.

Na czele trzyosobowych zarządów dzielnic stali dyrektorzy, powoływani na wniosek przewodniczących zarządu gminy (w wypadku gminy Warszawa-Centrum o powołanie dyrektorów wnioskował Prezydent m.st. Warszawy) przez rady dzielnic. Odwołać dyrektora dzielnicy mogła rada dzielnicy oraz w przypadku odrzucenia przez radę dzielnicy wniosku o odwołanie dyrektora, rada gminy. W myśl przepisów Statutu Gminy Warszawa-Centrum z dyrektorami oraz członkami zarządów dzielnic nawiązywany był stosunek pracy przez działającego w imieniu gminy Prezydenta m.st. Warszawy. Ponadto dyrektorzy wykonywali uprawnienia kierowników zakładów pracy w stosunku do pracowników dzielnicowych urzędów. Schemat organizacyjny warszawskiego samorządu w latach 1994-1998 przedstawia rysunek 16.

Podobnie jak poprzednia, nowa ustawa warszawska dopuszczała tworzenie mniejszych, jednostek pomocniczych. Mogły być one tworzone na obszarze dzielnicy lub na obszarze miasta niepodzielonym na dzielnice. Wobec jednostek pomocniczych niższego szczebla: osiedli, kolonii, sołectw i innych, nadzór mogły pełnić organy dzielnic.

Uszczegółowienie rozwiązań ustawowych w zakresie powoływania jednostek niższego szczebla dla gminy Warszawa-Centrum zostało zawarte w statucie tej gminy. Zgodnie z jego postanowieniami, jednostki pomocnicze niższego rzędu mogła tworzyć Rada m.st. Warszawy na wniosek co najmniej 15 proc. uprawnionych do głosowania mieszkańców, zamieszkałych na terenie postulowanej jednostki, po zasięgnięciu opinii właściwej rady dzielnicy, oraz rad dzielnicy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. W podobnym trybie było możliwe ich łączenie oraz podział. Zniesienie jednostki niższego szczebla wymagało wniosku rady dzielnicy i uchwały Rady m.st. Warszawy.

Warszawskie rady osiedli i kolonii mają charakter jednostek opiniodawczych i doradczych, bez kompetencji o charakterze decyzyjnym. Rozwiązania przyjęte w tym zakresie nie różnią się zasadniczo od modeli funkcjonujących w innych miejscowościach w kraju. Analizując zakres działania tego typu jednostek pomocniczych, można się posłużyć przykładem statutu

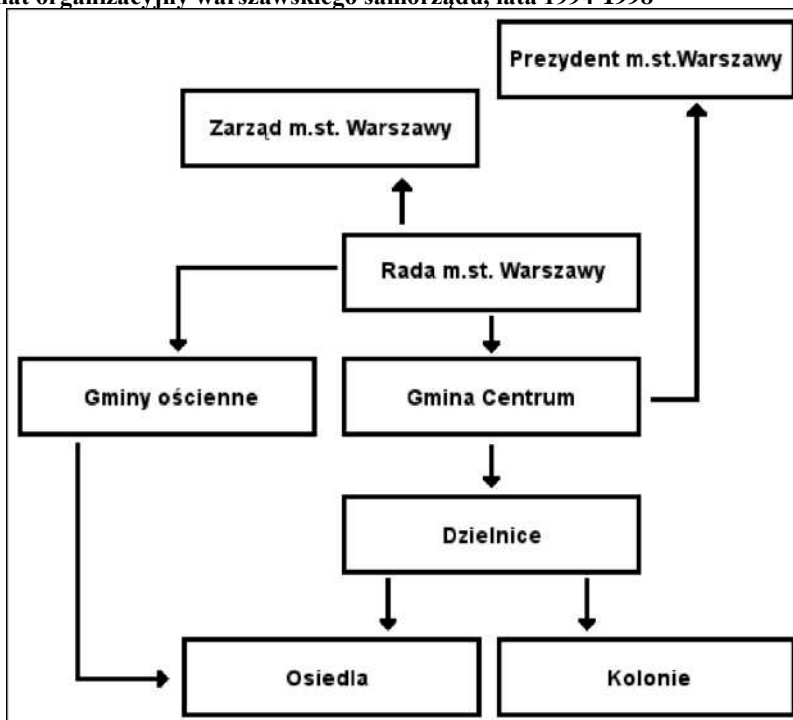
jednego z warszawskich osiedli, tj. Osiedla Przyczółek Grochowski: do zakresu jego działania

---

<sup>333</sup> Statut Gminy Warszawa-Centrum, § 35 ust. 2.

należy opiniowanie, składanie wniosków i podejmowanie inicjatyw w sprawach lokalnych<sup>334</sup>.

Rysunek 16. Schemat organizacyjny warszawskiego samorządu, lata 1994-1998



Źródło: Opracowanie własne na podstawie S. Faliński, *Warszawski samorząd terytorialny w latach 1990-2002 Geneza, ustrój, idee ustrojowe, aktywność*, Difin, Warszawa 2013.

Organem uchwałodawczym warszawskich osiedli i kolonii są rady, których członkowie wybierani są w wyborach powszechnych. Funkcję organu wykonawczego pełnią zarządy złożone z przewodniczącego, wiceprzewodniczącego oraz członków zarządu. W przypadku Osiedla Przyczółek Grochowski, zarząd może liczyć maksymalnie 7 osób.

Rada powołuje i odwołuje bezwzględną liczbą głosów przewodniczącego rady osiedla, natomiast wiceprzewodniczącego i pozostałych członków zarządu może powołać i odwołać tylko na wniosek przewodniczącego. Zarządy kolonii są mniej liczne, np. Zarząd Kolonii Mariensztat składa się z przewodniczącego, jego zastępcy oraz sekretarza<sup>335</sup>.

Nowy wieloszczeblowy model ustroju samorządowego Warszawy tylko częściowo spełnił pokładane w nim nadzieje<sup>336</sup>, ulegając znacznej komplikacji w związku z kolejną reformą samorządową. Stało się to na skutek zawetowania przez Prezydenta RP nowelizacji Ustawy o ustroju Warszawy, dostosowującej dotychczasowy ustrój miasta do regulacji prawnych tworzących samorząd powiatowy. Rada Warszawy na skutek prezydenckiego weta nie mogła

<sup>334</sup> Uchwała nr 774/LIX/98 Rady Gminy Warszawa-Centrum z dnia 15 stycznia 1998 r. w sprawie nadania statutu Osiedlu Przyczółek Grochowski i określenia jego granic, § 4.

<sup>335</sup> Uchwała nr 990/LXV/98 Rady Gminy Warszawa-Centrum z dnia 4 czerwca 1998 r. w sprawie utworzenia Kolonii Mariensztat, nadania jej statutu i określenia jej granic, § 13.

<sup>336</sup> S. Faliński, *Warszawski samorząd terytorialny w latach 1990-2002. Geneza, ustrój, idee ustrojowe, aktywność*, Difin, Warszawa 2013, s. 105.

przejąć kompetencji powiatu, dla którego w konsekwencji utworzono odrębny urząd powiatowy obejmujący obszar miasta. W rezultacie powstała skomplikowana konstrukcja ustrojowa, w ramach której istniały:

- powiat Warszawa,
- m. st. Warszawa jako związek komunalny,
- 11 gmin warszawskich,
- 7 dzielnic w gminie Warszawa-Centrum,
- osiedla, kolonie.

Jednocześnie likwidacji uległo województwo warszawskie, które obejmowało aglomerację i które stwarzało możliwość koordynacji rozwoju obszaru metropolitalnego. W nowym układzie administracyjnym takiej możliwości nie stworzono.

#### **2.3.4.2. Funkcjonowanie dzielnic w ramach jednolitej gminy miejskiej**

W nowych warunkach ustrojowych, jakie stworzyło powołanie w Polsce samorządów powiatowych i wojewódzkich, rozpoczęto przygotowywanie zmian ustawowych, które doprowadzić miały do uproszczenia warszawskiej struktury samorządowej.

Jako remedium na zbytne rozproszenie odpowiedzialności i niewystarczające reprezentowanie interesów ogólnomiejskich przyjęto model centralizujący władzę. Wszystkie gminy scalono, pomijając przeciwstawiające się temu opinie mieszkańców gmin tzw. „wianuszka”. Utworzono jedną gminę zbiorową, której nadano ustrój odbiegający od modelu powszechnie przyjętego dla gmin w Polsce. Było to odbiciem specyficznych potrzeb, jakie stanowi zarządzanie półtoramilio- nowym miastem. Dlatego w Warszawie nadano dzielnicom znacznie większe uprawnienia niż innym jednostkom pomocniczym. Znalazło to m.in. wyraz w nadaniu tytułu burmistrzów szefom dzielnic oraz ustawowym określeniu ramowego zakresu odpowiedzialności ich władz.

Postanowieniami nowej ustawy zlikwidowano związek komunalny, zastępując go gminą mającą status miasta na prawach powiatu, podzieloną obligatoryjnie na dzielnice<sup>337</sup>.

Zgodnie z art. 5 ustawy, Rada m. st. Warszawy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy, może tworzyć, łączyć, dzielić jednostki pomocnicze pod warunkiem utrzymania obligatoryjności podziału miasta na dzielnice. Inaczej mówiąc, Rada m. st. Warszawy ma swobodę w kształtowaniu podziału miasta na dzielnice, nie może jednak całkowicie zlikwidować podziału dzielnicowego miasta.

---

<sup>337</sup> Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. 2015, poz. 1438, tekst jedn.).

Warszawa została podzielona na 18 dzielnic, których granice i nazwy określono ustawowo (art. 18). Powierzchnię oraz liczbę ludności zamieszkującą poszczególne dzielnice obrazuje tabela 30.

**Tabela 30. Powierzchnia i ludność Warszawy z podziałem na dzielnice, rok 2010**

| <b>Dzielnica</b> | <b>Ludność w tys.</b> | <b>Powierzchnia km<sup>2</sup></b> |
|------------------|-----------------------|------------------------------------|
| Mokotów          | 224,7                 | 35,4                               |
| Praga Południe   | 182                   | 22,4                               |
| Ursynów          | 149,8                 | 44,6                               |
| Wola             | 137,3                 | 19,3                               |
| Bielany          | 133,4                 | 32,3                               |
| Śródmieście      | 124,6                 | 15,6                               |
| Targówek         | 123,5                 | 24,4                               |
| Bemowo           | 114,9                 | 25                                 |
| Ochota           | 88,9                  | 9,7                                |
| Białołęka        | 92,8                  | 74                                 |
| Praga Północ     | 71                    | 11,4                               |
| Wawer            | 71,1                  | 79,7                               |
| Żoliborz         | 47,8                  | 8,5                                |
| Ursus            | 51,2                  | 9,4                                |
| Włochy           | 38,9                  | 28,6                               |
| Rembertów        | 23,4                  | 19,3                               |
| Wesoła           | 32,1                  | 22,6                               |
| Wilanów          | 21                    | 36,7                               |

Źródło: W. Łagodziński, *Dzielnice m.st. Warszawy w aktualnych porównaniach statystycznych, prezentacja oddziału Warszawskiego Polskiego Towarzystwa Statystycznego*, Warszawa 2010.

Tworząc jednolitą gminę, ustawodawca określił nowe zasady przeprowadzania wyborów do rad dzielnic, które miały się odbywać łącznie z wyborami do władz miasta, na podstawie ordynacji wyborczej dotyczącej wyboru radnych gmin. Ponadto ustawa zabrania możliwości kandydowania do rady dzielnicy i rady miasta jednocześnie oraz postanawia, że do radnych dzielnic stosują się te same ustawowe przepisy co do radnych gminnych<sup>338</sup>.

Przepisy ustawy określają również liczbę radnych w poszczególnych dzielnicach, odwołując się w tym wypadku do regulacji zawartych w ustawie o samorządzie gminnym.

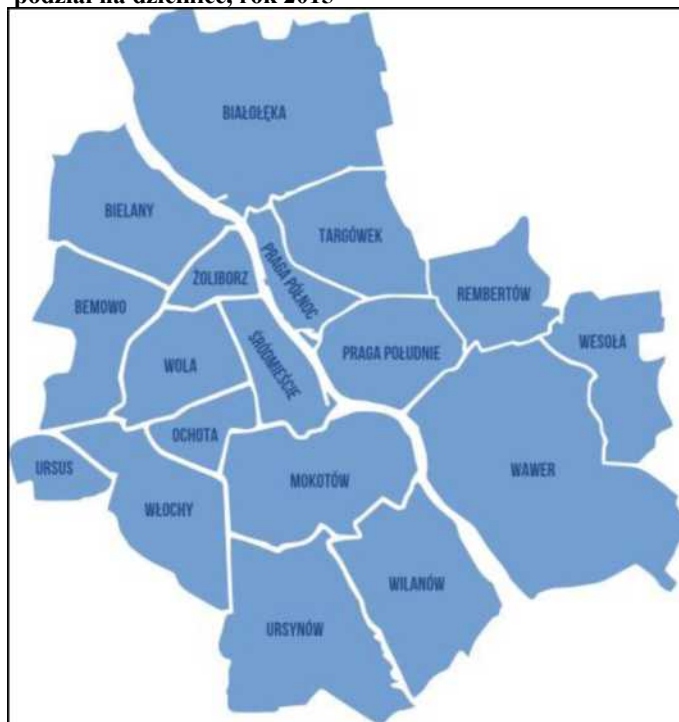
Dla dzielnic warszawskich ustawodawca przewidział, jak dotychczas, rady dzielnic jako organ stanowiący i kontrolny oraz zarządy dzielnic jako organ wykonawczy. Szereg spraw należących do zakresu działania dzielnicy zostało wyszczególnionych w ustawie.

Szczegółowy zakres zadań realizowanych przez dzielnice określony został na poziomie Statutu m.st. Warszawy i inne uchwały Rady m. st. Warszawy. Na czele zarządu dzielnicy stoi burmistrz dzielnicy wybierany przez radę dzielnicy (dotychczas dyrektor dzielnicy był wybierany spośród kandydatów zgłoszonych przez prezydenta Warszawy). Dopiero jeśli w ciągu 30 dni rada

<sup>338</sup> K. Karski, *Funkcjonowanie dzielnic miasta stołecznego Warszawy*, referat wygłoszony na Konferencji z okazji 14. rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w mieście Krakowie, Kraków 2005.

nie zdoła wybrać zarządu, to zostaje on powołany przez prezydenta miasta<sup>339</sup>. Zarząd dzielnicy liczy od 3 do 5 członków w zależności od liczby mieszkańców danej dzielnicy (w dzielnicach do 100 tys. mieszkańców zarząd dzielnicy liczy 3 osoby).

**Rysunek 17. Warszawa - podział na dzielnice, rok 2015**



Źródło: Warszawa administracyjnie, *Portal miejski eKurier Warszawski* [[www.ekurierwarszawski.pl/warszawa.html](http://www.ekurierwarszawski.pl/warszawa.html); dostęp: 10 czerwca 2015].

Gospodarka finansowa dzielnic odbywa się w sposób bardzo zbliżony do gospodarki finansowej dzielnic gminy Warszawa-Centrum funkcjonujących w ramach poprzednich rozwiązań ustawowych. Podstawą określania środków będących w dyspozycji dzielnic są załączniki, stanowiące integralną część budżetu miasta, przy czym ustawodawca określił minimalny pułap środków finansowych, jakie miasto musi przekazać do dyspozycji dzielnic - jest to nowe rozwiązanie, którego nie przewidywała poprzednia ustawa.

Ponadto, zgodnie z art. 12 ust. 4., władze miasta mogą przekazać dzielnicom dodatkowe środki finansowe, dotyczy to w szczególności:

- udziału w środkach finansowych przekazywanych do budżetu m. st. Warszawy z budżetu państwa w stopniu proporcjonalnym do zadań, które wykonywane są przez dzielnicę,
- środków na realizację inwestycji i zadań własnych dzielnicy uzgodnionych przez Prezydenta m. st. Warszawy z burmistrzami dzielnic,
- środków wyrównawczych ustalanych corocznie przez Radę m. st. Warszawy.

<sup>339</sup> Ustrój, *Miasto Stołeczne Warszawa* [<http://www.um.warszawa.pl/o-warszawie/kompendium-wiedzy/ustroj>; dostęp: 14 lipca 2012].

Szeroki zakres przekazywania środków finansowych warszawskim jednostkom pomocniczym sprawia, że dzielnice realizują aż 60 proc. budżetu miasta, natomiast 40 proc. pozostaje w gestii organów miejskich<sup>340</sup>. Taki podział środków finansowych zapewnia zarówno decentralizację zadań miasta, jak i gwarantuje należyte finansowanie zadań ogólnomiejskich, co w poprzednich konstrukcjach ustrojowych narażało wielu problemów.

Specyfiką warszawskiego ustroju jest funkcjonowanie w ramach Urzędu m. st. Warszawy wydziałów, biur, sekretariatów przeznaczonych do obsługi dzielnic. Jednostki te tworzą delegatury urzędu miejskiego na daną dzielnicę, co potwierdza zarówno ich struktura kompetencyjna, jak i oficjalne nazwy urzędów, np.: Urząd m.st. Warszawy dla Dzielnicy Praga Południe, Urząd m.st. Warszawy dla Dzielnicy Mokotów czy też Urząd m.st. Warszawy dla Dzielnicy Wola.

Zgodnie z postanowieniami Statutu m.st. Warszawy burmistrzowie oraz członkowie zarządów dzielnic sprawują bezpośredni nadzór nad dzielnicowymi wydziałami Urzędu m. st. Warszawy na mocy upoważnień i pełnomocnictw wydawanych przez Prezydenta m. st. Warszawy. Struktura Urzędu m. st. Warszawy w dzielnicach składa się z odrębnych sekretariatów dla rady i zarządu, Wydziału Administracyjno-Gospodarczego, Wydziału Budżetowo-Księgowego, Wydziału Informatyki, Wydziału Infrastruktury, Wydziału Kultury, Wydziału Ochrony Środowiska, Wydziału Oświaty i Wychowania, Wydziału Sportu, Turystyki i Wypoczynku, Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia, Wydziału Zasobów Lokalowych, Wydziału Kadr oraz Wydziału Obsługi Mieszkańców<sup>341</sup>.

Ponadto na terenie dzielnic istnieją inne jednostki organizacyjne miasta. Są to tzw. delegatury, które realizują zadania niebędące kompetencjami dzielnic z zakresu architektury, geodezji, gospodarki gruntami, komunikacji i ewidencji ludności. Zadania te często realizowane są w budynkach, w których mieszczą się urzędy dzielnicowe.

Wprowadzenie w życie nowych rozwiązań ustawowych w zakresie ustroju m. st. Warszawy, zastępujących warszawskie gminy dzielnicami, spowodowało złożenie przez organy samorządowe likwidowanych gmin wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o uznanie niezgodności z konstytucją postanowień zaskarżanej ustawy. Wniosek do trybunału złożyły: Rada Gminy Warszawa-Ursynów, Rada Gminy Warszawa-Bielany, Rada Gminy Warszawa-Targówek, Rada Gminy Warszawa-Ursus, Rada Gminy Warszawa-Wilanów, Rada Gminy Warszawa-Włochy, Rada Gminy Warszawa-Białołęka, Rada Gminy Warszawa-Rembertów oraz Rada Miasta Sulejówek. Wnioskodawcy

---

<sup>340</sup> K. Karski, *Funkcjonowanie dzielnic...*

<sup>341</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej m.st. Warszawy* [[http://bip.warszawa.pl/Menu\\_podmiotowe/warszawa/default.htm](http://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/warszawa/default.htm); dostęp: 14 lipca 2012].



argumentowali, iż zaskarżane rozwiązania legislacyjne są niezgodne z konstytucją w czterech kwestiach. Po pierwsze naruszają art. 15 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zakresie zniesienia gmin jako zasadniczych jednostek podziału terytorialnego kraju, po drugie stoją w sprzeczności z konstytucyjną zasadą zapewnienia decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP), po trzecie nie respektują ustrojowo-prawnej pozycji wspólnot samorządowych (naruszenie art. 16 ust. 1 i 2, oraz art. 164 ust. 1 i 3, art. 165 ust. 1, art. 169 ust. 1 i art. 170 ust. 1 ustawy zasadniczej), wreszcie po czwarte wykraczają poza sprawy ustroju miasta (niezgodność z art. 164 ust. 2 Konstytucji RP)<sup>342</sup>.

Ponadto zaskarżeniu uległ tryb uchwalania ustawy i przeprowadzenia w tej sprawie konsultacji społecznych, który zdaniem wnioskodawców naruszał także postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, szczególnie art. 5 wprowadzający wymóg formalny (procedurę) obligatoryjnych konsultacji społecznych ze wspólnotą lokalną, które muszą poprzedzać każdą zmianę granic jednostki terytorialnej. Zdaniem wnioskodawców, konsultacje społeczne tworzą uprawnienie po stronie społeczności lokalnej do żądania, aby podmiot władzy publicznej zasięgał jej zdania i brał je pod uwagę przed podejmowaniem decyzji. Brak konsultacji społecznych mających obligatoryjny charakter jest zatem nie tylko niedochowaniem obowiązku, ale także naruszeniem uprawnień przysługujących mieszkańcom wspólnot samorządowych<sup>343</sup>.

Zaskarżenie przed Trybunał Konstytucyjny ustawy warszawskiej wywołało debatę publiczną, w której udział wzięło wielu zwolenników i przeciwników nowego ustroju miasta. Jednym z głównych jej wątków była kwestia posiadania przez warszawskie gminy statusu społeczności lokalnych. Ekspertyzę w tej sprawie na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP przygotował Bogdan Jałowiecki. Zdaniem jej autora pojęcie społeczności lokalnej oznacza względnie jednorodną grupę społeczną zamieszkującą niewielkie terytorium, której członkowie znają się z widzenia, w której kontakty są częste i mają osobisty charakter, podbudowane są bowiem wiedzą o miejscu danego człowieka w sieci społecznych zależności. Z uwagi na specyfikę relacji interpersonalnych liczebność społeczności lokalnej nie może przekroczyć kilku tysięcy mieszkańców. W przypadku liczniejszych jednostek osadniczych mamy do czynienia nie z grupą społeczną, ale aglomeratem jednostek, określanym mianem zbiorowości<sup>344</sup>.

Rozróżnienie to implikuje także charakter organizacji i zarządzania, a więc władzy lokalnej w jednostkach samorządu terytorialnego zamieszkałych przez społeczności i zbiorowości. W spo-

---

<sup>342</sup> T. Rabska, Ocena prawna zgodności przepisów ustawy z dnia 15 marca 2002 roku, *Samorząd Terytorialny* 2003, nr 7-8, s. 63.

<sup>343</sup> J. Jagielski, Opinia prawna dotycząca niektórych aspektów zagadnienia zgodności Ustawy z dnia 15 marca 2002 roku. o ustroju m.st. Warszawy z Konstytucją RP oraz regulacjami międzynarodowoprawnymi, dotyczącymi samorządu terytorialnego, *Samorząd Terytorialny*, nr 7-8/2003, s. 63.

<sup>344</sup> B. Jałowiecki, Czy Warszawa i jej gminy są społecznościami lokalnymi, *Samorząd Terytorialny* 2002, nr 7-8, s. 164.

łeczności władza lokalna jest przejrzysta, radni gminni są spersonalizowani i znani osobiście większości mieszkańców. W zbiorowościach władza lokalna ma charakter anonimowy i zdepersonalizowany, a radni reprezentują mieszkańców za pośrednictwem partii politycznych, wyrażających określone ideologie i grupy interesów. Jak dowodził Bogdan Jałowiecki gminy warszawskie jako wspólnoty mieszkańców posiadają cechy charakteryzujące ten drugi model. Wśród najważniejszych z nich można wymienić: słaby kontakt personalny pomiędzy wyborcami a radnymi warszawskiego samorządu, niewielką integrację symboliczną mieszkańców z obszarami swoich gmin. Jak konkludował autor ekspertyzy, mieszkańcy warszawskich gmin nie tworzą społeczności lokalnych, a warszawskie jednostki samorządowe są dużymi, względnie amorficznymi i niestrukturalizowanymi na zasadzie terytorialnej zbiorowościami miejskimi<sup>345</sup>.

Trybunał nie podzielił argumentów wnioskodawców i orzekł, iż zaskarżona ustawa jest zgodna z Konstytucją RP i Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego. Według sędziów Trybunału wszelkie zmiany ustrojowe należą do ustawodawcy i dokonują się na jego odpowiedzialność a Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceniania ani słuszności, ani celowości rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę<sup>346</sup>. Trybunał uznał, że z konstytucji nie wynika jeden, raz na zawsze określony, a zatem niezmienny model ustroju samorządowego Warszawy, a zmiana ustroju miasta oraz jego kształtowanie należy do ustawodawcy. Trybunał przyznał, że wniosek skarżących gmin jest ważny i doniosły, jednak zarzuty w nim zawarte nie mają poparcia w argumentacji. Zaskarżona ustawa o ustroju m. st. Warszawy nie narusza konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej i mimo że likwiduje warszawskie gminy, to daje społeczności lokalnej prawo i swobodę w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym<sup>347</sup>.

Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego oddalające skargę warszawskich gmin miało wymierne skutki nie tylko dla ustroju samorządowego Warszawy, ale także dla problematyki dotyczącej jednostek pomocniczych w ogóle. Ekspertyzy prawne wyraźnie określiły różnice pomiędzy społecznościami lokalnymi (występującymi głównie na obszarach wiejskich) a zbiorowościami mieszkańców dużych miast. Wynik analiz wskazał jako bardziej predysponowane do przejęcia zadań samorządu gminnego jednostki pomocnicze obszarów, na których występują tradycyjne i jednorodne grupy społeczne.

Swoboda w kształtowaniu ustrojów jednostek pomocniczych gmin przełożyła się na całą paletę rozwiązań przyjętych w praktyce przez poszczególne samorządy. Niemniej rozwiązania te

---

<sup>345</sup> Ibidem, s. 167.

<sup>346</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie Zgodności z Konstytucją oraz Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 038, poz. 334).

<sup>347</sup> Ustawa warszawska - zgodna z konstytucją, *Money.pl* [<http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/ustawa;warszawska;zgodna;z;konstytucja,160,0,58016.html>; dostęp: 14 lipca 2012].

cechują pewne wspólne prawidłowości. Pierwszą z nich jest zauważalna słabość jednostek pomocniczych miast w stosunku do roli odgrywanej przez sołectwa na obszarach wiejskich. Dysproporcję widać tak w społecznej percepcji ich roli, jak i w pozycji ustrojowej. Jednostki pomocnicze obszarów wiejskich doczekały się ustawy o funduszach sołeckich, formie aktywności lokalnej wspieranej z budżetu państwa. W przypadku dzielnic i osiedli miejskich wsparcia takiego nie ma. Przyczynki do takiego stanu rzeczy można się doszukiwać w mocnej pozycji sołtysa w historycznej organizacji wsi. Pozycja ta przekłada się na czynnik instytucjonalny - miejskie jednostki pomocnicze w odróżnieniu od sołectw nie stworzyły swojej krajowej reprezentacji<sup>348</sup>.

Marginalna pozycja miejskich jednostek pomocniczych wynika z małej aktywności społecznej, powiązanej z niskim poziomem tożsamości terytorialnej, słabością instytucji lokalnego społeczeństwa obywatelskiego i ogólnie niskim zaufaniem do organów samorządu. Co przekłada się na marginalną rolę odgrywaną przez jednostki pomocnicze w miastach. Rady osiedli czy też dzielnic to przede wszystkim reprezentant-opiniodawca, lobbysta, rzadziej decydent. Rolę współdecydenta można dostrzec co najwyżej w kilku przypadkach ustrojów dużych miast, do tego grona należą: Poznań, Gdynia, Kraków oraz Warszawa. Przy czym w przypadku dzielnic Gdyni bardziej adekwatnym określeniem funkcji jednostek pomocniczych tego miasta będzie rola organizatora, animatora społeczności lokalnych.

Jednostki pomocnicze największą rolę odgrywają w dwóch największych polskich miastach. Najbliższe modelowi zdecentralizowanego samorządu są Warszawa oraz Kraków. Miasto st. Warszawa posiada jednak specyficzne regulacje ustrojowe w skali kraju. Warszawskie dzielnice jako jedyne posiadają status jednostek pomocniczych gminy z kompetencjami i zadaniami określonymi na poziomie prawa krajowego. Porównując warszawskie dzielnice do jednostek pomocniczych innych dużych polskich miast, nie sposób nie zauważyć dużych różnic w wielkości samych jednostek, ale także wysokości środków budżetowych wydzielonych do ich dyspozycji. Skala decentralizacji zadań, kompetencji i finansów w stolicy Polski jest znacznie większa niż w innym dużych miastach. Jednak stan ten wynika z przyjętych ogólnie rozwiązań, narzuconych władzom samorządowym przez organy państwa, a nie z ich oddolnych decyzji.

Przy porównywaniu ustroju krakowskich i warszawskich jednostek pomocniczych, nasuwa się kilka refleksji. Rezygnacja z możliwości wprowadzenia w Krakowie w 1990 roku rozwiązań podobnych do tych funkcjonujących w Warszawie zaowocowała wytworzeniem relatywnie monolitycznego ustroju krakowskiej gminy przy zapewnionej decentralizacji części zadań i kompetencji mających w skali miasta charakter lokalny.

Z drugiej jednak strony, słabsza pozycja ustrojowa krakowskich dzielnic wpływa nieko-

---

<sup>348</sup> P. Swianiewicz, *Błędne rondo marginalizacji?...*, s. 208.

rzystnie na skuteczność realizowania przez nie postulatów społeczności lokalnych, które często są ignorowane przez władze miasta. Niekorzystnym zjawiskiem w ustroju samorządowym Krakowa jest także scentralizowany system obsługi petentów, w tym brak możliwości skorzystania z obsługi administracyjnej w pobliżu swojego miejsca zamieszkania. Jednak dla odmiany, struktura administracyjna Urzędu m. st. Warszawy może być odbierana przez mieszkańców jako zbyt zdecentralizowana i skomplikowana.

Dużą wadą warszawskiego ustroju jest jego chwiejność i brak stabilizacji. Na przestrzeni ostatnich lat był on regulowany przez trzy ustawy, które narzucały władzom Warszawy krańcowo różne rozwiązania, począwszy od związku komunalnego dzielnic, przez związek komunalny gmin, skończywszy na zdecentralizowanej gminie na prawach powiatu. Kraków zamiast odbywających się co kilka lat rewolucji ustrojowych wybrał drogę ewolucyjnego rozwoju swoich jednostek pomocniczych i stopniowej, trwającej do dziś decentralizacji publicznych zadań.

Porównując modele gminnych jednostek pomocniczych funkcjonujących w Polsce, można zauważyć pewne szczególne cechy i rozwiązania, na jakie zdecydował się przy tworzeniu dzielnic samorząd Krakowa. Czynnikiem, które niewątpliwie miały wpływ na te decyzje, a także późniejszy rozwój kompetencyjny krakowskich dzielnic, były unormowania ustawowe dotyczące tworzenia i funkcjonowania gminnych jednostek pomocniczych. Każda z gmin posiada możliwość stworzenia swojego wewnętrznego ustroju, dzięki któremu będzie w sposób najbardziej efektywny realizować stawiane przed nią zadania. Twórcy ustroju samorządowego Krakowa skorzystali z tej możliwości i zdecydowali się na utworzenie dzielnic samorządowych.

Analizując modele jednostek pomocniczych funkcjonujące w innych polskich gminach, jak też dostępne źródła dotyczące tworzenia dzielnic w Krakowie, autor nie stwierdził, aby twórcy krakowskich jednostek pomocniczych wzorowali się na którymkolwiek z rozwiązań istniejących w Polsce, starano się stworzyć własny model dzielnic, uwzględniając specyfikę miasta, korzystając przy tym z wzorców funkcjonujących w innych europejskich samorządach (ten element procesu badawczego ukazany został w rozdziale czwartym). Co więcej, to właśnie wypracowane w Krakowie rozwiązania stały się wzorcem dla poznańskich osiedli czy też gdyńskich dzielnic. Wprawdzie próba zreformowania swoich jednostek pomocniczych na wzór krakowski podjęta w Poznaniu była nieudana - idea 14 dużych miejskich dzielnic nie spotkała się z akceptacją środowisk lokalnych w tym samorządów osiedlowych - niemniej zaowocowała wzrostem znaczenia tamtejszych osiedli w ustroju samorządowym miasta.

### **Rozdział 3**

## **EWOLUCJA I ROZWÓJ USTROJU DZIELNIC SAMORZĄDOWYCH MIASTA KRAKOWA**

Analizę rozwoju kompetencyjnego krakowskich jednostek pomocniczych należy rozpatrywać na trzech płaszczyznach: wewnętrznej struktury organizacyjnej dzielnic, ich zadań i finansów oraz systemu wyborczego. Wyróżnienie tych trzech płaszczyzn pozwoli na możliwie pełne ukazanie badanego zagadnienia w aspekcie porównawczym.

Proces zmian ram ustrojowych krakowskich dzielnic, uwarunkowany regulacjami prawnymi w zakresie prawa miejscowego w kierunku rozwoju kompetencyjnego tych jednostek, poszerzył ich sfery działania. Stopniowe uzyskiwanie przez dzielnice coraz szerszych uprawnień i nowych zadań stanowi wymierną przesłankę potwierdzającą jego ewolucyjny charakter. Stagnacja rozwiązań normatywnych oznaczałaby, iż ustój administracyjny miasta był stabilny i nie ewoluował w żadnym kierunku.

Wymiernym wskaźnikiem o charakterze rzeczowym (empirycznym) dotyczącym wzrostu znaczenia jednostek pomocniczych na lokalnej scenie politycznej jest wysokość środków budżetowych przeznaczanych przez władze Krakowa do dyspozycji dzielnic. Wzrost nakładów finansowych na realizację zadań dzielnic przekłada się na zwiększenie możliwości spełnienia postulatów społecznych oraz oznacza większą partycypację jednostek pomocniczych w działaniach samorządu.

Płaszczyzna dotycząca konstrukcji systemu wyborczego oraz skali uczestnictwa społecznego w wyborach do rad dzielnic (zwłaszcza na tle innych wyborów do jednostek pomocniczych w kraju) jest przesłanką obrazującą rozwój samorządności lokalnej w Krakowie, w tym zaangażowanie społeczne w działalność dzielnic. Wadliwie skonstruowany system wyborczy jest czynnikiem hamującym zainteresowanie udziałem społecznym w wyborach do rad dzielnic (zarówno biernym, jak i też czynnym), co przekładać się będzie na ograniczenie aktywności społecznej w tym zakresie. Z drugiej strony zoptymalizowana konstrukcja systemu wyborczego stanowi czynnik wspierający rozwój jednostek pomocniczych, gdyż sprzyja aktywności społecznej na tym polu.

Jako punkt wyjścia do dalszej weryfikacji postawionych tez i konstruowanych założeń autor zamierza przedstawić kulisy utworzenia w Krakowie 18 dzielnic samorządowych oraz wskazać czynniki, jakie wpłynęły na utworzenie tych jednostek pomocniczych, jak też na zmianę ich charakteru z reprezentanta-opiniodawcy na współdecydenta.

Idea utworzenia dzielnic samorządowych narodziła się w środowisku komitetów obywatelskich i poprzedzona była debatą nad strukturą odradzającego się krakowskiego samorządu. Decyzja o utworzeniu jednostek pomocniczych wpływała z dwóch podstawowych przesłanek: po pierwsze, chęci zapewnienia lepszego i bardziej efektywnego rozwiązywania problemów lokalnych niewidocznych z pozycji zcentralizowanego magistratu, po drugie, zapewnienia

kontaktu samorządu z mieszkańcami miasta - dzielnice miały służyć do poznawania zbiorowych potrzeb i opinii mieszkańców Krakowa<sup>349</sup>. Zdecydowano się odrzucić, przewagą zaledwie kilku głosów, rozwiązanie warszawskie, które tworzyłoby na obszarze Krakowa związek kilku gmin, i dokonać opracowania własnego modelu decentralizującego strukturę samorządową miasta<sup>350</sup>.

Doświadczenia samorządu Warszawy były jednym z czynników wpływających na model rozwiązań przyjętych w Krakowie - taką tezę potwierdził Krzysztof Pakoński (wiceprezydent Krakowa w latach 1992-1998) w trakcie swojego wystąpienia na Konferencji z okazji 14. rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w Krakowie<sup>351</sup>.

Projekt podziału Krakowa na 18 dzielnic jest dziełem zespołu kierowanego przez Kazimierza Trafasa - geografa związanego z Uniwersytetem Jagiellońskim. Miasto podzielono na dzielnice z uwzględnieniem historycznych uwarunkowań. Tworząc dzielnice, starano się uwzględniać dawne podziały katastralne i podział na parafie Kościoła rzymskokatolickiego. Zadbano również, aby komunikacja w obrębie nowo powstałych jednostek samorządowych była w miarę możliwości dogodna dla ich mieszkańców<sup>352</sup>. Po przeprowadzeniu konsultacji społecznych oraz wielomiesięcznej debacie Rada Miasta Krakowa Uchwałą nr XXI/143/91 z dnia 27 marca 1991 r. w sprawie utworzenia w mieście Krakowie dzielnic miejskich postanowiła o powołaniu osiemnastu dzielnic jako jednostek pomocniczych gminy. Przyjęty podział przedstawia rysunek 18.

Do zakresu działania nowo powstałych dzielnic należeć miało kierowanie wniosków do organów władz miasta i jego jednostek organizacyjnych znajdujących się na obszarze dzielnicy oraz wydawanie opinii dotyczących przepisów gminnych, decyzji lokalizacyjnych, tworzenia placówek upowszechniania kultury. Dzielnicę pozbawiono tym samym kompetencji stanowiących, decyzyjnych<sup>353</sup>, sprowadzając ich rolę do modelu reprezentanta-opiniodawcy lub lokalnego lobbysty. Pomimo utworzenia w dzielnicach organów quasi-samorządowych: rad i zarządów dzielnic ówczcześni decydenci nie zdecydowali się na decentralizację zadań i stworzenia lokalnego w skali miasta mini samorządu.

Przyjęcie takiego modelu nie wynikało z obserwowanej w innych miastach niechęci do decentralizacji zadań publicznych w obrębie uprawnień samorządu, lecz podyktowane było przeświadczeniem, że w granicach administracyjnych dzielnic wytworzą się wspólnoty lokalne, a utrwalenie czy też wręcz utworzenie wewnątrzdzielnicowej więzi lokalnej ma być podstawowym

---

<sup>349</sup> K. Pakoński, *Geneza powstania dzielnic miasta Krakowa*, referat wygłoszony na Konferencji z okazji 14. rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w mieście Krakowie, Kraków 2005.

<sup>350</sup> *Vademecum radnego dzielnicy*, red. K. Trafas, s. 103.

<sup>351</sup> K. Pakoński, *Geneza powstania dzielnic miasta Krakowa*.

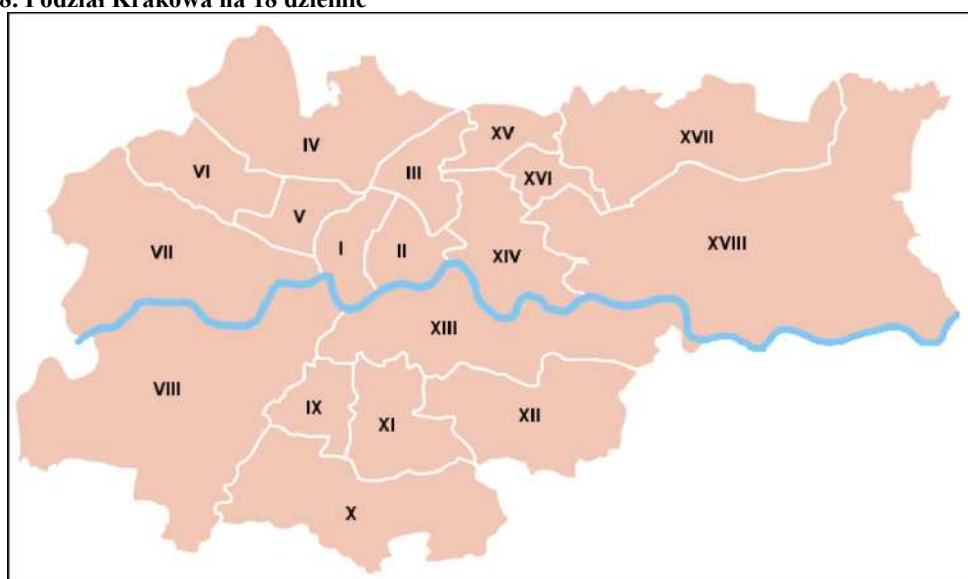
<sup>352</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [<http://bip.krakow.pl/?mmi=453>; dostęp: 11 kwietnia 2017].

<sup>353</sup> Uchwała nr XXIX/198/91 Rady Miasta Krakowa z dnia 30 sierpnia 1991 r. w sprawie organizacji i zakresów działania dzielnic, § 4.

zadaniem dla tych jednostek. Twórcom dzielnic zadanie to wydawało się szczególnie ważne także z uwagi na istnienie wielu, wtedy jeszcze relatywnie młodych, odziedziczonych po PRL osiedli mieszkaniowych, w których dopiero kształtowały się więzi i relacje społeczne<sup>354</sup>.

Założenie to było jednak naznaczone pewnym błędem: więzi lokalne kształtują się bowiem nie na podstawie sztucznie wyznaczonych granic administracyjnych, lecz powstają spontanicznie. Tożsamość lokalna to zjawisko społeczne, którego nie da się wyreżyserować, korzystając nawet z najbardziej subtelnych konstrukcji ustrojowo-prawnych. Powstawanie więzi lokalnych to proces zbyt skomplikowany, aby udało się go narzucić odgórnie poprzez rozwiązania ustrojowe miasta<sup>355</sup>.

**Rysunek 18. Podział Krakowa na 18 dzielnic**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Dzielnice Krakowa*, red. H. Gajoch, Kancelaria Rady Miasta i Dzielnic Krakowa: Urząd Miasta Krakowa, Kraków 2001.

Drugą istotną przesłanką, która towarzyszyła procesowi tworzenia dzielnic, było przekonanie, że jednostki pomocnicze będą miały duży wpływ na wspomaganie procesu decyzyjnego miejskich urzędników. Założenie to od strony teoretycznej prezentowało się nadzwyczaj kusząco: oto społeczności lokalne będą sygnalizowały pewne problemy, które przy kształtowaniu decyzji administracyjnych nie są zauważalne z poziomu urzędu. Dzięki temu zostaną zminimalizowane błędy urzędnicze oraz wzrośnie partycypacja obywateli w sprawowaniu władzy. Niestety, osoby konstruujące model ustroju dzielnic nie zapewniły jednostkom pomocniczym praktycznie żadnych mechanizmów potrzebnych do skutecznego egzekwowania swoich postulatów i opinii. W konsekwencji doprowadziło to do ignorowania przez władze Krakowa postulatów dzielnic<sup>356</sup>.

<sup>354</sup> *Dzielnice Krakowa*, red. H. Gajoch, Kancelaria Rady Miasta i Dzielnic Krakowa: Urząd Miasta Krakowa, Kraków 2001, s. 6.

<sup>355</sup> P. Sularz, *Rys założeń do reformy ustroju Krakowa*, materiał niepublikowany, s. 2.

<sup>356</sup> P. Sularz, *Rys założeń do reformy*, s. 6.

Rezultatem stworzenia pozbawionych kompetencji decyzyjnych i środków finansowych dzielnic była marginalizacja ich roli w początkowym okresie działalności. Zaangażowanie społeczne w działalność lokalnych samorządów doprowadziło jednak do stopniowej zmiany ich charakteru: funkcja reprezentanta-opiniodawcy zaczęła być stopniowo uzupełniana o rolę współdecydenta.

Uwzględniając powyższe przesłanki, stwierdzić należy, że czynnikiem, który przyczynił się do zmiany charakteru dzielnic, była niemożność zapewnienia tym jednostkom skutecznej realizacji postulatów społeczności lokalnej na drodze posiadania przez nie kompetencji opiniodawczych i wnioskujących. Jedyną drogą zapewniającą spełnienie, chociażby części postulatów mieszkańców było wydzielenie środków na realizację zadań wskazanych przez jednostki pomocnicze gminy.

Jak podkreśla w swojej koncepcji reformy ustroju Krakowa Paweł Sularz: „... mieszkańcy Krakowa traktują dzielnicę jako usługodawcę, a nie jako forum, na którym utrwała się poczucie wspólnotowości (...), jeżeli już formułują jakieś oczekiwania wobec dzielnicy, to te, które odnoszą się do poprawy komfortu ich życia (wykonanie remontu chodnika, naprawa latarni etc.)”<sup>357</sup>. Powyższy wniosek dostarcza kolejnego argumentu potwierdzającego różnicę w oczekiwaniach krakowian wobec dzielnic od założeń przyjętych przy ich tworzeniu. Należy zatem podkreślić, iż wyposażenie jednostek pomocniczych w kompetencje decyzyjne wynikało z faktu formułowania wobec nich konkretnych oczekiwań i postulatów.

Realizacja tego postulatu nastąpiła w 1993 roku, wtedy to każda z dzielnic otrzymała kwotę 300 tys. złotych na realizację wskazanych przez nią zadań zaspokajających istotne potrzeby lokalne, czyli zadania priorytetowe<sup>358</sup>. W 1996 roku Rada Miasta Krakowa zdecydowała o zwiększeniu środków finansowych przekazywanych na zadania dla dzielnic oraz o wprowadzeniu nowej puli środków przeznaczonych na realizację zadań z poszczególnych dziedzin aktywności samorządu. Powstały w ten sposób zadania powierzone. Wraz z rozwojem kompetencyjnym przybywało obszarów, w których dzielnice mogły dokonywać wyboru zadań powierzonych.

Istota programu zadań powierzonych dotyczyła przekazania części kompetencji Rady Miasta Krakowa jednostkom pomocniczym, które decydować miały o wyborze zadań w następujących dziedzinach:

- prace remontowe szkół podstawowych, przedszkoli i żłobków,
- prace remontowe dróg i chodników lokalnych,
- modernizacja ogródków jordanowskich,

---

<sup>357</sup> Ibidem, s. 3.

<sup>358</sup> *Vademecum radnego dzielnicy*, red. K. Trafas, s. 175.



- tworzenie zieleńców i skwerów wraz z małą architekturą<sup>359</sup>.

W latach późniejszych kolejnymi uchwałami Rady Miasta Krakowa zostały dzielnicom przekazane nowe kompetencje. W 1999 roku były to zadania z zakresu budowy i modernizacji ulic lokalnych wraz z oświetleniem oraz lokalnych wydarzeń kulturalnych<sup>360</sup>, w 2000 roku z zakresu programu Bezpieczny Kraków<sup>361</sup>, w 2005 roku zadania dotyczące problematyki osób niepełnosprawnych i wreszcie w 2009 roku zadania dotyczące osiedlowej i szkolnej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej<sup>362</sup>. W 2010 roku dzielnice decydowały o wyborze szczegółowych zadań w ramach:

- prac remontowych gimnazjów, szkół podstawowych i przedszkoli,
- prac remontowych żłobków,
- prac remontowych dróg i chodników wraz z oświetleniem,
- modernizacji ogródków jordanowskich,
- tworzenia zieleńców i skwerów wraz z małą architekturą,
- budowy i przebudowy ulic gminnych z oświetleniem,
- lokalnych wydarzeń kulturalnych,
- programu poprawy bezpieczeństwa Bezpieczny Kraków,
- problematyki osób niepełnosprawnych,
- osiedlowej i szkolnej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej<sup>363</sup>.

Program zadań powierzonych okazał się sukcesem krakowskiego samorządu, docenionym m.in. w konkursie organizowanym przez Związek Miast Polskich „Innowacyjne Miasto - Miasto 2000” (laureat I nagrody). Istota konkursu dotyczyła realizacji przez samorządy miejskie najciekawszych projektów, które w sposób innowacyjny rozwiązują potrzeby i problemy społeczności lokalnych. Do konkursu zostały zgłoszone inicjatywy i projekty z dziedziny gospodarki komunalnej i infrastruktury, ładu przestrzennego, polityki społecznej i współpracy międzygminnej<sup>364</sup>.

---

<sup>359</sup> Uchwała nr LVI/519/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 17 lipca 1996 r. w sprawie powierzenia dzielnicom kompetencji decyzyjnych przy wyborze szczegółowych zadań w określonych dziedzinach.

<sup>360</sup> Uchwała nr XXXI/232/99 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 października 1999 r. w sprawie powierzenia dzielnicom kompetencji decyzyjnych przy wyborze szczegółowych zadań w określonych dziedzinach.

<sup>361</sup> Uchwała nr LXII/514/00 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 października 2000 r. zmieniająca uchwałę nr XXXI/232/99 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 października 1999 r. w sprawie powierzenia dzielnicom kompetencji decyzyjnych przy wyborze szczegółowych zadań w określonych dziedzinach.

<sup>362</sup> Uchwała nr LXXV/734/05 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Miasta Krakowa nr XXXI/232/99 z dnia 6 października 1999 r. w sprawie powierzenia dzielnicom kompetencji decyzyjnych przy wyborze szczegółowych zadań w określonych dziedzinach.

<sup>363</sup> Dzielnice Miasta Krakowa, *Magiczny Kraków* [<http://www.krakow.pl/samorzad/9620,artykul,dzielnice.html>; dostęp: 11 kwietnia 2013].

<sup>364</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [[http://bip.krakow.pl/?bip\\_id=1&mni=453](http://bip.krakow.pl/?bip_id=1&mni=453); dostęp: 11 kwietnia 2013].

Kolejny mechanizm finansowania działalności krakowskich dzielnic pojawił się wraz z decyzją Rady Miasta Krakowa dotyczącą wprowadzenia Konkursu Dzielnic. Przedmiotem konkursu były projekty inwestycyjne, modernizacyjne lub remontowe w zakresie infrastruktury technicznej, kultury, kultury fizycznej, sportu, rekreacji lub ochrony środowiska. Każda dzielnica, startując w konkursie, mogła złożyć w jednym roku konkursowym tylko jeden projekt, a nagrodzone mogą być maksymalnie trzy spośród nich. Pierwsza edycja w 1995 roku zaowocowała udziałem aż czternastu dzielnic i zgłoszeniem 10 projektów konkursowych. Wyłoniono wtedy dwóch zwycięzców: Dzielnicę X i Dzielnicę V<sup>365</sup>.

Bardzo ważną częścią procesu rozwoju kompetencyjnego dzielnic było powołanie Zespołu Konsultacyjnego zwanego Konwentem Przewodniczących Dzielnic. Załącznikiem konwentu były spotkania przewodniczących rad i zarządów dzielnic Krakowa, które rozpoczęły się jeszcze w 1993 roku.

Konwent zapewnia płaszczyznę komunikacji z radą i prezydentem miasta. Został powołany w celu koordynacji działalności organów jednostek pomocniczych, szybko jednak wypracował szersze ramy działania i stał się zarówno ciałem doradczym w sprawach istotnych dla mieszkańców miasta, miejscem wymiany doświadczeń, jak też forum informacyjnym w zakresie współdziałania jednostek organizacyjnych miasta i dzielnic<sup>366</sup>. Dzięki powołaniu konwentu dzielnice uzyskały niezwykle ważną kompetencję - możliwość wpływania na działania prezydenta Krakowa w zakresie jednostek pomocniczych gminy.

Ważnym z punktu widzenia tożsamości dzielnic etapem ich rozwoju było nadanie tym jednostkom, obok numerów nazw własnych. Debata społeczna, jaka przetoczyła się przez miasto w latach 2003-2005, ukazała brak identyfikacji krakowian z dzielnicami noszącymi jedynie nazwę numeryczną. Na wprowadzenie, obok dotychczasowych numerów, nazw, zezwoliły zmienione w 2003 roku statuty dzielnic. Konsultacje społeczne i spory wokół nazw własnych jednostek pomocniczych trwały kilka lat, po czym rady dzielnic ustaliły następujące propozycje zmian w swoich nazwach: Dzielnica I - Stare Miasto, Dzielnica II - Śródmieście - Grzegórzki, Dzielnica III - Prądnik Czerwony, Dzielnica IV - Prądnik Biały, Dzielnica V - Krowodrza, Dzielnica VI - Bronowice, Dzielnica VII - Zwierzyniec, Dzielnica VIII - Dębniki, Dzielnica IX - Łagiewniki-Borek Fałęcki, Dzielnica X - Kraków Południe, Dzielnica XI - Podgórze Południe, Dzielnica XII - Bieżanów-Prokocim, Dzielnica XIII - Podgórze, Dzielnica XIV - Czyżyny, Dzielnica XV - Mistrzejowice, Dzielnica XVI - Bieńczyce, Dzielnica XVII - Wzgórza Krzesławickie, Dzielnica

---

<sup>365</sup> *Dzielnice Krakowa*, red. H. Gajoch, s. 9.

<sup>366</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa*, [[http://bip.krakow.pl/?bip\\_id=1&mimi=463](http://bip.krakow.pl/?bip_id=1&mimi=463); dostęp: 11 kwietnia 2013].

## XVIII - Nowa Huta<sup>367</sup>.

Propozycje przyjęte przez dzielnice zostały uwzględnione w projekcie uchwały Rady Miasta Krakowa, który poddano konsultacjom społecznym<sup>368</sup>. Kontrowersje wywołane kilkoma propozycjami nazw jednostek pomocniczych spowodowały konieczność dokonania zmian w projekcie i opóźniły nadanie dzielnicom nazw własnych. Ostateczną uchwałę w tej sprawie przyjęła Rada Miasta Krakowa dopiero w maju 2006 roku, przy czym w stosunku do pierwotnej wersji zmieniono nazwy Dzielnicy II z Śródmieście-Grzegórzki na Grzegórzki, Dzielnicy X z Kraków Południe na Swoszowice oraz Dzielnicy XI z Podgórze Południe na Podgórze Duchackie<sup>369</sup>. Większość dokonanych korekt zaproponowały same dzielnice, jak podkreślała na łamach „Gazety Wyborczej” ówczesna Przewodnicząca Zarządu Dzielnicy X: „radni Dziesiątki postanowili raz jeszcze wybrać nazwę, tym razem mniej ogólną. Uznaliśmy, że mamy w naszej dzielnicy kilka osiedli, które mogą dać nazwę całej dziesiątce. Najbardziej sensowna wydaje się propozycja Kraków Swoszowice. Uzdrowisko w Swoszowicach jest przecież na naszym terenie, a poza tym to miejsce znane w całej Małopolsce, a więc: nazwa ładnie będzie reprezentować dzielnicę”<sup>370</sup>.

W kontekście funkcjonowania uzdrowiska Swoszowice warto odnotować mniej doniosłą, ale równie istotną zmianę w ustroju krakowskich jednostek pomocniczych związaną z wejściem w życie Ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych. Gminy posiadające na swoim terenie uzdrowisko musiały albo uzyskać status gmin uzdrowiskowych, albo utworzyć na swoim terenie jednostki pomocnicze odpowiadające obszarowi podlegającemu ochronie prawnej ze względu na walory uzdrowiskowe<sup>371</sup>.

Władze miasta zdecydowały się na przyjęcie drugiego wariantu i decyzją Rady Miasta Krakowa w dniu 26 września 2006 roku obszar Osiedla Uzdrowisko Swoszowice stał się pierwszą i jak dotąd jedyną w Krakowie jednostką pomocniczą niższego rzędu funkcjonującą w ramach dzielnicy<sup>372</sup>. Uchwała Rady Miasta Krakowa określiła jedynie obszar i granice nowo tworzonej jednostki pomocniczej, szczegółowe regulacje i kompetencje nowej jednostki pozostawiając do regulacji na poziomie jej statutu<sup>373</sup>. W związku z obowiązkiem ustawowym wynikającym z

---

<sup>367</sup> M. Kursa, Odszukaj nową nazwę dzielnicy, w której mieszkasz. Rada miasta zamieniła liczby dzielnic na nazwy, *Gazeta Wyborcza* 2006, nr 121.

<sup>368</sup> Uchwała nr LXXX/815/05 Rady Miasta Krakowa z dnia 8 czerwca 2005 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Miasta Krakowa w przedmiocie zmiany uchwały nr LXVII/660/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie organizacji i zakresu działania dzielnic.

<sup>369</sup> Uchwała nr CX/1107/06 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 maja 2006 r. w sprawie zmiany uchwały nr LXVH/660/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie organizacji i zakresu działania dzielnic.

<sup>370</sup> M. Kursa, *Odszukaj nową nazwę dzielnicy...*

<sup>371</sup> J. Sommer, *Obszary specjalne w ochronie środowiska*, [w:] red. W. Radecki, *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, Difin, Warszawa 2010, s. 166.

<sup>372</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [[http://bip.krakow.pl/?dok\\_id=15859](http://bip.krakow.pl/?dok_id=15859); dostęp: 11 kwietnia 2017].

<sup>373</sup> Uchwała nr CXVII/1231/06 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 września 2006 r. w sprawie utworzenia Osiedla Uzdrowisko Swoszowice jako jednostki pomocniczej niższego rzędu w ramach Dzielnicy X Miasta Krakowa.

Ustawy o samorządzie gminnym władze Krakowa zobligowane były do przeprowadzenia konsultacji społecznych przedmiotem, których miał być zarówno tekst projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie utworzenia Osiedla Uzdrowisko Swoszowice, jak i też proponowany przebieg granic stref ochronnych uzdrowiska<sup>374</sup>.

W trakcie konsultacji społecznych swoją opinię do proponowanych rozwiązań przedstawiła również Rada Dzielnicy X. Radni tej dzielnicy pozytywnie zaopiniowali pomysł utworzenia jednostki pomocniczej niższego rzędu pod warunkiem, że na terenie ich dzielnicy nie będą tworzone kolejne rady osiedli<sup>375</sup>. Niechęć wobec tworzenia jednostek pomocniczych niższego rzędu nie była charakterystyczna jedynie dla Dzielnicy X, członkowie większości rad dzielnic z dystansem odnosili się do idei utworzenia samorządów osiedlowych, traktując je jako byty niepotrzebne, powielające kompetencje dzielnic - powyższą konkluzję potwierdzają m.in. badania empiryczne zaprezentowane w rozdziale 5 niniejszej rozprawy. Należy jednak zauważyć, że stanowisko radnych dzielnic w tej sprawie nacechowane jest sporym pragmatyzmem, niechęć do idei powołania jednostek pomocniczych niższego szczebla to tak naprawdę niechęć do ewentualnej konkurencji.

Wraz z przyznawaniem nowych uprawnień jednostkom pomocniczym następowała nowelizacja przepisów, na podstawie których miały one działać. Zmiany polegały głównie na uszczegółowianiu regulacji prawnych (zwłaszcza z zakresu finansów publicznych) oraz zwiększaniu kontroli miasta nad działalnością organów jednostek pomocniczych. W latach 1991-2002 dzielnice funkcjonowały na podstawie czterech kolejnych rodzajów statutów. Pierwsze wprowadzone zostały przez Radę Miasta Krakowa w 1991 roku i obowiązywały do 1994 roku. Kolejne regulowały działalność dzielnic do 1996 roku, a następne w latach 1996-2002.

Po roku 2002 nastąpił okres stabilizacji norm statutowych, który trwał do roku 2014. W marcu 2014 roku Rada Miasta Krakowa postanowiła o nadaniu dzielnicom nowych statutów, zmieniających w sposób zasadniczy funkcjonowanie krakowskich jednostek pomocniczych. W odróżnieniu od dotychczas obowiązujących, nowe statuty zostały nadane każdej z dzielnic w formie odrębnych uchwał (a nie w formie jednobrzmiących załączników do jednej, zbiorczej uchwały). Przyjęcie nowych aktów prawnych określających zasady funkcjonowania dzielnic wpłynęło w sposób pozytywny na ich upodmiotowienie, otwierając możliwość różnicowania norm statutowych dla każdej z jednostek pomocniczych z osobna<sup>376</sup>.

---

<sup>374</sup> Ustawa o samorządzie gminnym.

<sup>375</sup> Uchwała nr LXXVI/531/2006 Rady Dzielnicy X Swoszowice z dnia 7 marca 2006 r. w sprawie wydania opinii dotyczącej zmiany uchwały nr LXVII/660/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie organizacji i zakresu działania dzielnic.

<sup>376</sup> Uchwała nr XCIX/1495/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, Uchwała nr XCIX/1496/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy II Grzegórzki w Krakowie, Uchwała nr XCIX/1497/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy III Prądnik Czerwony w Krakowie, Uchwała nr XCIX/1498/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu

Nadanie dzielnicom nowych statutów poprzedzone zostało nowelizacją postanowień Statutu Miasta Krakowa odnoszących się bezpośrednio do tych jednostek. Zmianie uległy zapisy związane z gospodarką finansową, wprowadzono m.in. zasadę pełnego finansowania zadań inwestycyjnych przez dzielnice zarówno w fazie projektowej jak też na etapie realizacji w ujęciu wieloletnim w ramach wieloletniej prognozy finansowej<sup>377</sup>. Tak duża dynamika zmian i częsta nowelizacja statutów - podstawowych dokumentów związanych z działalnością jednostek pomocniczych - stanowi ważny czynnik potwierdzający zachodzenie procesu ewoluowania krakowskich dzielnic.

Podział terytorialny miasta jest jedynym elementem związanym z funkcjonowaniem jednostek pomocniczych, w którym nie zaszły poważne zmiany. W świetle przedstawionych powyżej argumentów wydaje się on w sposób pośredni wpływać negatywnie, na proces przekazywania dzielnicom kompetencji. Wspomniany powyżej mankament nierównomiernego podziału terytorialnego miasta utrudnia dokonanie prawidłowego podziału kompetencji pomiędzy dzielnice a władze miejskie.

Zaprezentowany powyżej szkic kształtowania się ustroju krakowskich dzielnic stanowi podstawę do przeprowadzenia dalszej, pogłębionej analizy na trzech scharakteryzowanych wcześniej płaszczyznach, tj.: struktury organizacyjnej, finansów i zadań oraz systemu wyborczego.

### **3.1. ROZWÓJ KOMPETENCYJNY DZIELNIC NA TLE ZMIAN PRAWA MIEJSCOWEGO**

Definiując pojęcie aktu prawa miejscowego, posłużyć się można dwoma kryteriami - podmiotowym (określanym wg organów posiadających kompetencje do wydawania aktów prawa

---

działania Dzielnicy IV Prądnik Biały w Krakowie, Uchwała nr XCIX/1499/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy V Krowodrza w Krakowie, Uchwały nr XCIX/1500/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy VI Bronowice w Krakowie, Uchwała nr XCIX/1501/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy VII Zwierzyniec w Krakowie, Uchwała nr XCIX/1502/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy VIII Dębniki w Krakowie, Uchwała nr XCIX/1503/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy IX Łagiewniki-Borek Fałęcki w Krakowie, Uchwała nr XCIX/1504/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy X Swoszowice w Krakowie, Uchwała nr XCIX/1505/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XI Podgórze Duchackie w Krakowie, Uchwała nr XCIX/1506/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XII Bieżanów-Prokocim w Krakowie, Uchwała nr XCIX/1507/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XIII Podgórze w Krakowie, Uchwała nr XCIX/1508/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XIV Czyżyny w Krakowie, Uchwała nr XCIX/1509/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XV Mistrzejowice w Krakowie, Uchwała nr XCIX/1510/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XVI Bieńczyce w Krakowie, Uchwała nr XCIX/1511/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XVII Wzgórza Krzesla-wickie w Krakowie, Uchwała nr XCIX/1512/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XVIII Nowa Huta w Krakowie.

<sup>377</sup> Uchwała nr LXXII/1062/13 z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Krakowa.

miejscowego) i formalnym (wg rodzajów aktów prawa miejscowego określanych przez przepisy rangi ustawowej). W konsekwencji aktami prawa miejscowego będą wszystkie akty ustanowione przez wojewodów, organy administracji niezespolonej, sejmiki województw, rady lub zarządy powiatów, rady lub prezydentów miast, burmistrzów i wójtów na podstawie przepisów upoważniających zamieszczonych odpowiednio w ustawie dotyczącej administracji rządowej w województwie, w ustawach dotyczących organów samorządów terytorialnych lub w innych ustawach. Zgodnie z konstytucyjną zasadą hierarchicznej struktury systemu źródeł prawa, akty prawa miejscowego muszą być zgodne ze wszystkimi aktami powszechnie obowiązującymi. Zakres ich obowiązywania jest powszechny, ale tylko na terenie działania właściwego organu. Publikowane są one w wojewódzkich dziennikach urzędowych prowadzonych przez wojewodę<sup>378</sup>.

Proces rozwoju kompetencyjnego jednostek pomocniczych miasta Krakowa można prześledzić, analizując zmiany zapisów i rozstrzygnięć ujętych w statutach dzielnic. Pierwsze statuty jednostek pomocniczych zostały przyjęte uchwałą Rady Miasta Krakowa w 1991 roku. Obowiązywały z poprawkami uchwalonymi rok później do końca 1994 roku. Zgodnie z ich postanowieniami do kompetencji dzielnic należało opiniowanie spraw i przepisów o znaczeniu lokalnym, z wyjątkiem porządkowych zarządzeń Zarządu Miasta Krakowa o charakterze pilnym. Wyrażenie opinii przez radę dzielnicy było możliwe jedynie na wniosek organu miasta oraz wynikać musiało z jasno określonych przepisów prawa. Dzielnice nie mogły wydawać opinii z własnej inicjatywy. Ograniczeniom podlegała również możliwość występowania przez jednostki pomocnicze z wnioskami do organów miasta, dzielnice mogły kierować swoje wystąpienia tylko i wyłącznie do Rady Miasta Krakowa. Ponadto jednostki te mogły wnioskować (także do Rady Miasta Krakowa) o przekazanie im spraw o znaczeniu lokalnym związanych z:

- zakładaniem i działalnością przedszkoli,
- zakładaniem i działalnością bibliotek lokalnych,
- zakładaniem i działalnością domów kultury, świetlic i klubów, obiektów sportowych i rekreacyjnych,
- zarządem nieruchomości komunalnymi<sup>379</sup>.

Charakterystycznym dla pierwszych statutów dzielnic zapisem była możliwość odwołania członka rady dzielnicy na wniosek co najmniej 50 proc. wyborców zamieszkałych w okręgu wyborczym, z którego został on wybrany. Fakt odwołania stwierdzić miała Rada Miasta Krakowa stosowną uchwałą. W podobnym trybie na wniosek 50 proc. wszystkich mieszkańców dzielnicy rozwiązaniu ulegała cała rada dzielnicy. Wybór czteroosobowego zarządu dzielnicy odbywał się

---

<sup>378</sup> W. Cyryl, *Podstawowe zasady legislacyjne tworzenia statutów samorządu terytorialnego*, [w:] red. W. Kisiel, *Statuty jednostek samorządu terytorialnego - regulacje europejskie i amerykańskie*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005, s. 25.

<sup>379</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa z dnia 30 sierpnia 1991 r. w sprawie organizacji i zakresów działania dzielnic.

w głosowaniu tajnym, przewodniczący zarządu wybierany był w obecności co najmniej 2/3 składu rady, a zastępca przewodniczącego mógł być wybrany tylko na wniosek przewodniczącego. Wybór pozostałych członków zarządu rozstrzygany był zwykłą większością głosów, a inicjatywa uchwałodawcza w tej sprawie należała do wszystkich członków rady dzielnicy.

Postanowienia statutowe nie wprowadzały instytucji absolutorium (zarząd nie musiał przedstawiać radzie sprawozdania ze swojej działalności), ale jako środek nadzoru przewidywały możliwość uchylecia przez Radę Miasta Krakowa uchwały rady dzielnicy bez zastosowania trybu odwoławczego od tej decyzji.

Nowelizacja statutów dzielnic przyjęta przez Radę Miasta Krakowa w 1992 roku wprowadziła możliwość powoływania w dzielnicach stałych lub doraźnych komisji (zespołów problemowych) oraz obligatoryjny obowiązek zatrudniania w Urzędzie Miasta Krakowa przewodniczących zarządów dzielnic, jak też możliwość zatrudnienia pozostałych jego członków<sup>380</sup>. Zwiększenie kompetencji dzielnic, w tym wydzielenie środków finansowych na obsługę administracyjną ich biur, jak też wprowadzenie programu zadań priorytetowych spowodowało, że obowiązujące statuty okazały się niewystarczające, co w konsekwencji zaowocowało uchwaleniem przez Radę Miasta Krakowa tych aktów normatywnych w nowym brzmieniu.

Postanowieniami nowych statutów znacznie rozszerzono kompetencje jednostek pomocniczych, wprowadzając m.in. możliwość występowania przez rady dzielnic z wnioskami i opiniami z własnej inicjatywy, a nie tylko na wniosek organów miasta. Ponadto dzielnice mogły adresować swoje wystąpienia (wnioski, opinie, oceny) zarówno do Rady, jak też do Prezydenta i Zarządu Miasta Krakowa. Nowymi przepisami objęto także sferę gospodarki finansowej dzielnic.

Nowelizując statuty, wprowadzono nowe zasady wyboru i odwoływania przewodniczącego zarządu - mogła tego dokonać rada dzielnicy bezwzględną większością głosów w obecności 2/3 składu rady. Przewodniczący, podobnie jak jego zastępca, nie mogli mieć nawiązanego stosunku pracy z miastem Kraków na innej podstawie niż z tytułu bycia przewodniczącym (odpowiednio zastępcą przewodniczącego) zarządu, sprawować funkcji kierowniczych w jednostkach komunalnych oraz w spółdzielniach mieszkaniowych działających na terenie dzielnicy. Uszczegółowieniu uległy również przepisy związane z działalnością komisji rad dzielnic. W skład komisji oprócz radnych mogły wchodzić osoby spoza rady, przy czym ich liczba nie mogła przekroczyć liczby radnych będących członkami danej komisji. Przepisy te nie dotyczyły dwóch komisji, tj. komisji mieszkalnictwa i komisji rewizyjnej, które musiały składać się wyłącznie z radnych i być obligatoryjnie powoływane w każdej z dzielnic. Ponadto przepisami nowych

---

<sup>380</sup> Uchwała nr LVI/380/92 Rady Miasta Krakowa z dnia 4 lipca 1992 r. w sprawie zmian w statutach dzielnic.

statutów wprowadzono zasadę, że przedstawiciele komisji rad dzielnic mogli uczestniczyć w posiedzeniach komisji Rady Miasta Krakowa w charakterze obserwatorów<sup>381</sup>.

Zupełnie nowym rozwiązaniem było wprowadzenie przepisów dyscyplinarnych dotyczących członków rad dzielnic. Zgodnie z § 13 statutów, jeżeli radny nie brał udziału w pracach dzielnicy lub wykorzystywał swoją funkcję do celów prywatnych, rada dzielnicy mogła powołać komisję dyscyplinarną, która po zbadaniu sprawy i stwierdzeniu naruszenia przez radnego przepisów statutów mogła zawnioskować do rady dzielnicy o następujące kary dyscyplinarne: pisemne upomnienie radnego, naganę z podaniem do wiadomości wyborców<sup>382</sup>.

Nowelizacją statutów dzielnic zmieniono także przepisy z zakresu nadzoru nad tym jednostkami, część kompetencji w tym zakresie przekazano Zarządowi Miasta Krakowa, a możliwość zwoływania nadzwyczajnych sesji rady dzielnicy - Komisji Głównej Rady Miasta Krakowa.

Funkcjonowanie dzielnic na podstawie nowych statutów nie trwało długo, już pod koniec 1996 roku Rada Miasta Krakowa podjęła nową uchwałę wprowadzającą nowe rozwiązania w tym zakresie i tak jak w poprzednim przypadku zmiany były powiązane z nowymi kompetencjami nadanymi jednostkom pomocniczym, w tym wprowadzeniem programu zadań powierzonych dzielnicom. Nowe rozwiązania statutowe (funkcjonujące w latach 1997-2002) usystematyzowały również katalog zadań dzielnic w zakresie wnioskowania i opiniowania spraw dotyczących społeczności lokalnych, ujednoliciły obszary uczestnictwa przedstawicieli dzielnic w komisjach: konkursowych, przetargowych<sup>383</sup>.

Nowe statuty wprowadziły szereg unormowań dotyczących programów zadań priorytetowych i powierzonych, które stały się najważniejszym elementem zaspokajania najpilniejszych potrzeb społeczności lokalnych<sup>384</sup>. Przyjęto obligatoryjną zasadę składania przez zarząd dzielnicy sprawozdań merytorycznych i finansowych ze swojej działalności do końca kwietnia każdego roku. W wypadku nieprzyjęcia sprawozdania zarządu rada dzielnicy mogła postanowić bezwzględną większością głosów o jego odwołaniu. Ponadto na wniosek 1/4 składu rady, rada dzielnicy mogła także odwołać z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium całej, z wyjątkiem przewodniczącego, zarząd albo odwołać większością 2/3 głosów przewodniczącego zarządu (co oznaczało odwołanie także pozostałych członków zarządu). Wnioski o powołanie i odwołanie poszczególnych członków zarządu mógł złożyć jedynie jego przewodniczący, co oznaczało wprowadzenie zasady zarządu autorskiego przewodniczącego dzielnicy<sup>385</sup>.

---

<sup>381</sup> Uchwała nr CXI/732/94 Rady Miasta Krakowa z dnia 22 kwietnia 1994 r. w sprawie organizacji i zakresów działania dzielnic.

<sup>382</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa z dnia 22 kwietnia 1994 r. w sprawie organizacji i zakresów działania dzielnic.

<sup>383</sup> Uchwała nr LXVII/660/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie organizacji i zakresów działania dzielnic.

<sup>384</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie organizacji i zakresów działania dzielnic.

<sup>385</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie organizacji i zakresów działania dzielnic.



Przewodniczący dzielnic uzyskali formalną możliwość uczestniczenia, bez prawa głosowania, w posiedzeniach komisji Rady Miasta Krakowa z wyłączeniem Komisji Głównej, Dyscyplinarnej i Rewizyjnej. Ponadto w skład zarządu mogły (poza przewodniczącym i jego zastępcą) wchodzić osoby niebędące radnymi dzielnic.

Elementem porządkowym zmian statutowych wprowadzonych pod koniec 1996 roku było doprecyzowanie wielu rozwiązań i przepisów prawnych, takich jak chociażby określenie podmiotów uprawnionych do występowania na sesjach rady z inicjatywą uchwałodawczą (w tym dopuszczono możliwość przeprowadzania głosowań imiennych), zasad zwoływania sesji rad dzielnic, czy też zapisów statutowych związanych z pełnieniem kontroli i nadzoru nad dzielnicami przez organy samorządowe miasta Krakowa. Wykreślono za to postanowienia dotyczące możliwości odwołania poszczególnych członków rad dzielnic lub całej rady dzielnicy na wniosek jej mieszkańców. Pomimo wprowadzenia dodatkowych uprawnień dla rad i zarządów dzielnic, wyraźnemu wzmocnieniu uległa rola przewodniczących zarządów dzielnic. Stało się to zarówno przez wprowadzenie zasady autorskiego zarządu, jak i też wymogu kwalifikowanej większości głosów potrzebnych radzie dzielnicy do jego odwołania z zajmowanej funkcji<sup>386</sup>.

Przyjęte w 2014 roku i obowiązujące obecnie statuty w sposób istotny przemodelowały wiele aspektów organizacji wewnętrznej tych jednostek, po raz kolejny rozszerzając katalog zadań, kompetencji i uprawnień krakowskich dzielnic.

Określono nowe kompetencje i zadania, zniesiono podział na zadania priorytetowe i powierzone, zastępując je jednolitą pulą środków na realizację statutowych zadań dzielnic. Zarówno regulamin dzielnic, jak też ordynacja wyborcza funkcjonujące do tej pory jako odrębne załączniki zostały połączone z tekstem zasadniczym statutów. Wprowadzono zapisy określające tryb konsultacji z mieszkańcami zadań wybieranych do realizacji przez dzielnice

---

<sup>386</sup> Uchwała nr CXXIII/1157/02 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 października 2002 r. w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego Statutów Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa, Statuty Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa, § 20.

w ramach wniosku i budżetu obywatelskiego, określono procedurę inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców dzielnicy, dalszemu wzmocnieniu uległa rola zarządu jako organu wykonawczego dzielnicy i współrealizatora zadań<sup>387</sup>.

Wprowadzone w roku 2014 zmiany w ustroju jednostek pomocniczych dotyczyły czterech głównych płaszczyzn funkcjonowania dzielnic: wzmocnienia ich pozycji ustrojowej na tle innych organów krakowskiego samorządu, zwiększenia udziału mieszkańców w ich działalności, zapewnienia wyższej efektywności realizacji zadań publicznych oraz nadania tym jednostkom sprawnych ram organizacyjnych<sup>388</sup>. Wraz z przyjęciem nowych statutów dzielnic w roku 2014 ostatecznemu ukształtowaniu uległa struktura i organizacja wewnętrzna tych jednostek. Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego zarówno rada, jak i zarząd dzielnic posiadają status organów samorządowych gminy<sup>389</sup>. Rada pełni rolę organu uchwałodawczego, natomiast zarząd wykonawczego. Oprócz funkcji uchwałodawczych rada dzielnic sprawuje także kontrolę nad działalnością zarządu dzielnic. Komisje i zespoły problemowe powoływane są fakultatywnie uchwałą rady dzielnic i nie mają statusu odrębnych organów. Jedynie powołanie do celów kontrolnych komisji rewizyjnej ma charakter obligatoryjny. Wewnętrzną strukturę dzielnic samorządowych w Krakowie przedstawia rysunek 19.

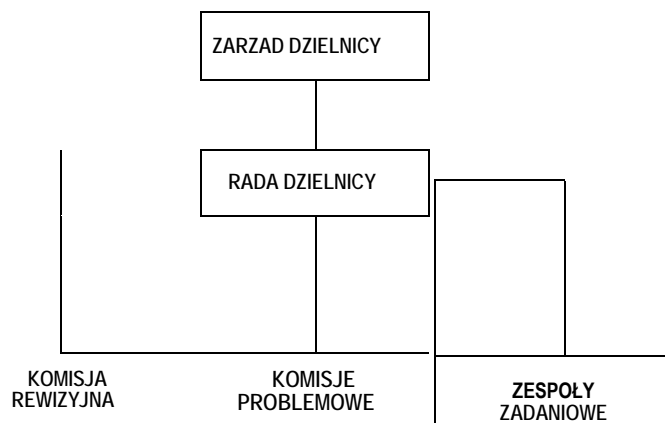
#### **Rysunek 19. Wewnętrzna struktura dzielnic samorządowych Krakowa**

---

<sup>387</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie.

<sup>388</sup> M. Paluch, Kraków: zmiany w statutach dzielnic to więcej władzy dla mieszkańców. Będzie rewolucja?, *Portal internetowy Kraków Nasze Miasto* [<http://www.krakow.naszemiasto.pl/artykul/krakow-zmiany-w-statutach-dzielnic-to-wiecej-wladzy-dla,2139336,art,t,id,tm.html>; dostęp: 30 stycznia 2017].

<sup>389</sup> Wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 6 marca 1992 r., sygnatura akt: SA/Wr. 300/92.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Statutów Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa, [w:] Uchwały nr XCIX/1495/14, XCIX/1496/14, XCIX/1497/14, XCIX/1498/14, XCIX/1499/14, XCIX/1500/14, XCIX/1501/14, XCIX/1502/14, XCIX/1503/14, XCIX/1504/14, XCIX/1505/14, XCIX/1506/14, XCIX/1507/14, XCIX/1508/14, XCIX/1509/14, XCIX/1510/14, XCIX/1511/14, XCIX/1512/14, Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa.

Rada obraduje na sesjach i podejmuje uchwały w obecności co najmniej połowy jej składu. Posiedzenia rady są zwoływane przez przewodniczącego zarządu i odbywają się pod jego przewodnictwem. W razie nieobecności zastępuje go zastępca przewodniczącego zarządu, jego natomiast najstarszy wiekiem radny dzielnicy obecny na sesji. Pisemne projekty uchwał wraz z uzasadnieniem mogą wносить: zarząd, komisje, grupa radnych, grupa mieszkańców dzielnicy oraz przewodniczący zarządu w sprawach określonych statutem. Uchwały rady przyjmowane są zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu rady, w niektórych przypadkach, w sprawach personalnych, do podjęcia uchwały przez radę potrzebna jest większość bezwzględna lub kwalifikowana.

Inicjatywa uchwałodawcza grupy co najmniej 50 mieszkańców dzielnicy stanowi specyfikę rozwiązań ustrojowych krakowskich jednostek pomocniczych i jest jednym z instrumentów służących zwiększenia udziału mieszkańców w działalności tych jednostek<sup>390</sup>. Oprócz prawa do wniesienia inicjatywy uchwałodawczej mieszkańcy mogą brać również udział w posiedzeniach komisji rad dzielnic w sprawach, które ich bezpośrednio dotyczą.

Sesje rady zwołuje przewodniczący zarządu nie rzadziej niż raz na kwartał (w praktyce sesje odbywają się raz w miesiącu). Przewodniczący zarządu obowiązany jest zwołać nadzwyczajną sesję rady na wniosek zarządu lub co najmniej 1/4 składu rady w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Pierwszą sesję rady zwołuje Przewodniczący Rady Miasta Krakowa, a do czasu wyboru przewodniczącego zarządu obradom przewodniczy radny miasta upoważniony przez Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa<sup>391</sup>.

Ważnym uprawnieniem krakowskich dzielnic jest możliwość wniesienia pod obrady Rady Miasta Krakowa projektu uchwały dotyczącej spraw szczególnie istotnych dla społeczności lokalnej. Taką możliwość jednostki pomocnicze uzyskały na podstawie nowelizacji Statutu Miasta Krakowa z roku 2012<sup>392</sup>. Szczegółowa procedura inicjatywy uchwałodawczej dzielnic została zawarta w statutach dzielnic dopiero w roku 2014<sup>393</sup>.

Funkcję postulatywną i opiniodawczą dzielnice realizują poprzez wydawanie opinii i występowanie z wnioskami do organów miasta. Przepisy statutów zobowiązują także radę dzielnicy (lub na mocy upoważnienia udzielonego przez radę zarząd dzielnicy) do wydawania w formie uchwał opinii najpóźniej w terminie trzech tygodni od dnia otrzymania wniosku, przy

---

<sup>390</sup> A. Maj, Mieszkańcy sami napiszą uchwały, *Dziennik Polski* [online] 13 lutego 2012 [<http://www.dziennikpolski24.pl/artukul/3116826,mieszkancy-sami-napisza-uchwaly,id,t.html>]; dostęp: 30 stycznia 2017].

<sup>391</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, § 12.

<sup>392</sup> Uchwała nr XLVI/612/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Krakowa.

<sup>393</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, § 37.

czym niewydanie opinii przez radę dzielnicy w tym terminie nie wstrzymuje dalszego biegu sprawy. Miejskie jednostki organizacyjne oraz komórki organizacyjne Urzędu Miasta Krakowa zobowiązane są do udzielenia pisemnych odpowiedzi na uchwały rady w terminie do 30 dni od ich wpłynięcia do adresatów. Jeżeli w sprawach szczególnie istotnych dla społeczności lokalnej stanowisko organów miasta lub jednostki organizacyjnej miasta jest odmienne od stanowiska rady dzielnicy, może ona wnieść sprawę pod obrady właściwej merytorycznie komisji Rady Miasta Krakowa<sup>394</sup>. Nadzór, na podstawie kryteriów zgodności z prawem oraz celowości, rzetelności i gospodarności uchwał podejmowanych przez organy dzielnicy, sprawują Rada i Prezydent Miasta Krakowa<sup>395</sup>.

Liczba osób zasiadających w radach dzielnic ustalana jest na podstawie przepisów Ustawy o samorządzie gminnym<sup>396</sup> i wynosi od 2002 roku 21 osób w dzielnicach o liczbie ludności większej niż 20 tys. oraz 15 osób w dzielnicach o liczbie ludności mniejszej niż 20 tys. stałych mieszkańców. Przed 2002 rokiem liczebność dzielnicowych gremiów była bardziej zróżnicowana i kształtowała się od 12 osób w Dzielnicy X w latach 1991-1994 do 36 w Dzielnicach XII i XVIII w latach 1994-2002. Szczegółowe zestawienie liczby radnych w radach dzielnic przedstawia tabela 31.

Skład zarządów dzielnic określany jest w sposób odmienny, na podstawie przepisów prawa miejscowego. Zarządy liczą od 3 do 5 osób (w dzielnicach poniżej 20 tysięcy mieszkańców zarząd liczy 3 osoby) wybieranych przez radę dzielnicy z własnego grona. W skład zarządu wchodzi przewodniczący, jego zastępca oraz od 1 do 3 członków. Każdy członek zarządu posiada określone zadania i zakres kompetencji. Zarząd obraduje na posiedzeniach zwoływanych przez przewodniczącego. W razie jego nieobecności zastępuje go jego zastępca. Decyzje podejmowane przez zarząd mają charakter kolegialny i zapadają zwykłą większością głosów w głosowaniach jawnych, w obecności co najmniej połowy składu zarządu<sup>397</sup>.

Konstrukcja ustrojowa dzielnic charakteryzuje się znaczącą rolą przewodniczącego zarządu dzielnicy. Wybierany jest on przez radę bezwzględną większością głosów, a odwoływany kwalifikowaną większością 3/5 głosów liczonych od statutowej liczby członków rady. Wniosek w sprawie odwołania przewodniczącego zarządu może być zgłoszony jedynie, przez co najmniej 1/4 składu rady i rozpatrywany jest nie wcześniej niż po upływie miesiąca od dnia jego zgłoszenia, ale nie później niż po upływie dwóch miesięcy. Jeżeli wniosek o odwołanie przewodniczącego

---

<sup>394</sup> Ibidem, § 11.

<sup>395</sup> Ibidem, § 79.

<sup>396</sup> Ustawa o samorządzie gminnym, Art. 17.

<sup>397</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, § 51.

zarządu nie uzyskał wymaganej większości głosów, kolejny wniosek o jego odwołanie może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od poprzedniego głosowania<sup>398</sup>.

Tabela 31. Liczba członków rad dzielnic Krakowa w latach 1991-2015

| DZIELNICA     | KADENCJA I<br>1991-1994 | KADENCJA II<br>1994-1998 | KADENCJA III<br>1998-2002 | KADENCJA IV-V<br>2002-2011 | KADENCJA VI-VII<br>2011-2018 |
|---------------|-------------------------|--------------------------|---------------------------|----------------------------|------------------------------|
| I             | 26                      | 29                       | 32                        | 21                         | 21                           |
| II            | 29                      | 20                       | 28                        | 21                         | 21                           |
| III           | 18                      | 27                       | 32                        | 21                         | 21                           |
| IV            | 30                      | 23                       | 32                        | 21                         | 21                           |
| V             | 17                      | 26                       | 32                        | 21                         | 21                           |
| VI            | 17                      | 21                       | 28                        | 21                         | 21                           |
| VII           | 28                      | 24                       | 28                        | 21                         | 21                           |
| VIII          | 16                      | 25                       | 32                        | 21                         | 21                           |
| IX            | 18                      | 21                       | 22                        | 15                         | 15                           |
| X             | 12                      | 20                       | 22                        | 15                         | 21                           |
| XI            | 16                      | 24                       | 32                        | 21                         | 21                           |
| XII           | 26                      | 36                       | 36                        | 21                         | 21                           |
| XIII          | 15                      | 26                       | 28                        | 21                         | 21                           |
| XIV           | 15                      | 19                       | 28                        | 21                         | 21                           |
| XV            | 23                      | 22                       | 32                        | 21                         | 21                           |
| XVI           | 19                      | 30                       | 32                        | 21                         | 21                           |
| XVII          | 17                      | 22                       | 27                        | 21                         | 21                           |
| XVIII         | 22                      | 31                       | 36                        | 21                         | 21                           |
| <b>RAZEM:</b> | <b>364</b>              | <b>446</b>               | <b>539</b>                | <b>366</b>                 | <b>372</b>                   |

Źródło: Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa [[http://bip.krakow.pl/?bip\\_id=1&mimi=465](http://bip.krakow.pl/?bip_id=1&mimi=465); dostęp: 11 kwietnia 2017].

Wydatna rola przewodniczących zarządów wynika także z faktu łączenia przez nich funkcji: przewodniczącego zarządu i przewodniczącego rady. Takie rozwiązanie, często poddawane krytyce z uwagi na łączenie w jednym ręku funkcji władzy wykonawczej i uchwałodawczej, jest korzystne z punktu widzenia skuteczności działania samych dzielnic, gdyż ogranicza kierowanie pracami rady do jednej osoby i nie tworzy potencjalnej konkurencji pomiędzy przewodniczącym rady dzielnicy a przewodniczącym jej zarządu.

Przewodniczący zarządu reprezentuje dzielnicę na zewnątrz, organizuje pracę rady i zarządu, przewodniczy sesjom rady dzielnicy i posiedzeniom zarządu, podpisuje uchwały oraz prowadzi korespondencję w imieniu dzielnicy. Przewodniczący ma także prawo uczestniczyć, bez prawa głosowania, w sesjach Rady Miasta Krakowa, w posiedzeniach jej komisji oraz korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym<sup>399</sup>.

Funkcje kontrolne rady dzielnicy wobec zarządu dzielnicy realizowane są przez komisję rewizyjną, do najważniejszych z nich należy rozpatrywanie corocznych sprawozdań zarządu z działalności merytorycznej oraz poziomu rozdysponowania środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań. Zarząd zobowiązany jest przekazać radnym sprawozdania w terminie do końca marca każdego roku. W przypadku nieprzedłożenia stosownych sprawozdań

<sup>398</sup> Ibidem, § 58.

<sup>399</sup> Ibidem, § 52.

przez zarząd lub braku opinii komisji rewizyjnej Prezydent Miasta Krakowa wzywa zarząd lub komisję rewizyjną do podjęcia odpowiednich działań, o czym powiadamia również komisję rewizyjną Rady Miasta Krakowa. W przypadku niezastosowania się przez organa dzielnicy do wezwania Rada Miasta Krakowa z własnej inicjatywy lub na wniosek Prezydenta Miasta Krakowa może postanowić o jej rozwiązaniu.

Rada dzielnicy rozpatruje w terminie do końca maja każdego roku sprawozdanie zarządu, przyjmując w tej sprawie bezwzględną większością głosów w głosowaniu jawnym stosowną uchwałę. Przy czym odrzucenie w głosowaniu uchwały o przyjęciu sprawozdań jest jednoznaczne z przyjęciem uchwały o nieprzyjęciu sprawozdań. Uchwała rady w sprawie nieprzyjęcia sprawozdań zarządu jest równoznaczna ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu. Rada rozpoznaje sprawę odwołania zarządu na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od podjęcia uchwały w sprawie nieprzyjęcia sprawozdań zarządu. Po wysłuchaniu wyjaśnień zarządu rada może odwołać zarząd większością co najmniej 3/5 głosów składu rady, w głosowaniu tajnym<sup>400</sup>. Wraz z uchwaleniem nowych statutów dzielnic w roku 2014 mechanizm oceny przez radę dzielnicy sprawozdania z działalności zarządu został wydatnie wzmocniony. Określając nowe postanowienia statutowe, Rada Miasta Krakowa przyjęła zasadę, iż obligatoryjną treścią sprawozdania zarządu dzielnicy jest informacja o poziomie rozdysponowania wszystkich środków finansowych będących w gestii danej jednostki pomocniczej. Do roku 2014 zarząd dzielnicy był zobowiązany informować radę dzielnicy jedynie o poziomie wykonania wydatków administracyjnych związanych z funkcjonowaniem biura, które stanowiły mniej niż 5 proc. wszystkich środków finansowych będących w dyspozycji dzielnic. Rada dzielnicy nie miała zatem kompetencji do oceny realizacji przez zarząd dzielnicy programu zadań powierzonych i priorytetowych. Zmiana tego stanu rzeczy, wzmocnienie kontroli nad pracą zarządu przynieść miała rezultat w postaci lepszej, bardziej efektywnej gospodarki finansowej prowadzonej przez dzielnicę<sup>401</sup>.

Poddając szczegółowej analizie obowiązujące w latach 1991-2015 regulacje statutowe, można z całą pewnością potwierdzić fakt zachodzenia procesu rozwoju kompetencyjnego dzielnic, natomiast na ich podstawie trudno jest jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie: czy rozwój norm prawnych odnoszących się do dzielnic miał charakter wtórny, czy pierwotny? Czy zmiany statutowe spowodowały wzrost kompetencji jednostek pomocniczych, czy były tylko ich rezultatem?

Śledząc skalę czasową wprowadzania zmian, można postawić tezę, że zmiany prawne były

---

<sup>400</sup> Ibidem, § 57.

<sup>401</sup> Ibidem, § 57.

rezultatem przekazywania dzielnicom nowych kompetencji i zadań. Za taką tezę przemawia fakt, iż np. wprowadzenie do statutów dzielnic zapisów o zadaniach priorytetowych i powierzonych następowało później niż start samych programów. Z drugiej jednak strony skala nowelizacji tych aktów prawnych jest szersza i nie dotyczy tylko nabywania przez dzielnice coraz to nowych kompetencji finansowych<sup>402</sup>. Należy także zauważyć, że zmiany statutowe odnoszące się bezpośrednio np. do zadań powierzonych umożliwiały obejmowanie tym programem kolejnych dziedzin działania samorządu bez wprowadzania zmian w samym brzmieniu aktów prawnych<sup>403</sup>. Ważnym argumentem potwierdzającym tę tezę jest fakt, że ostatnia poważniejsza nowelizacja statutów dzielnic w okresie funkcjonowania programu zadań priorytetowych i powierzonych została dokonana w 2002 roku, a więc w latach 2002-2014 dzielnice działały na podstawie tych samych aktów prawnych, pomimo tego ich kompetencje znacząco wzrosły<sup>404</sup>.

Istota zmian statutów pozwala z całą pewnością stwierdzić, że ich nowelizacje umożliwiały rozwój kompetencyjny dzielnic, a zatem były czynnikiem (uwarunkowaniem) pośrednio wpływającym na ewolucję kompetencyjną jednostek pomocniczych, natomiast nie jest możliwe jednoznacznie przesądzenie o charakterze wtórnym czy pierwotnym tego czynnika.

Powyższe stwierdzenie otwiera nowe aspekty badawcze i zmusza badacza do odpowiedzi na następujące pytania: jak rozwiązania prawne wpływają na proces kształtowania się ustroju dzielnic Krakowa? Czy możliwy jest dalszy rozwój kompetencyjny dzielnic na podstawie aktów prawa miejscowego?

### **3.2. GOSPODARKA FINANSOWA I ZADANIA KRAKOWSKICH DZIELNIC**

Zakres uprawnień budżetowych krakowskich dzielnic jest pochodną zarówno przepisów rangi ustawowej, tj. Ustawy o samorządzie gminnym, Ustawy o finansach publicznych, jak też aktów prawa miejscowego, takich jak Statut Miasta Krakowa, statuty dzielnic, pozostałe uchwały Rady Miasta Krakowa w tym uchwały budżetowe i wieloletnia prognoza finansowa, zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa.

Normy ustawowe narzucają obligatoryjny wymóg prowadzenia gospodarki finansowej: jednostek pomocniczych gminy w ramach jednolitego budżetu gminy oraz wskazują statuty gmin (miast) jako dokumenty, w których powinny być określone w sposób szczegółowy uprawnienia

---

<sup>402</sup> Por.: Uchwała nr LXXX/516/93 Rady Miasta Krakowa z dnia 2 kwietnia 1993 r. w sprawie opracowania zasad wydziałania w budżecie miasta środków na funkcjonowanie dzielnic. Start programu w styczniu 1994 roku, wprowadzenie programu do statutu dzielnic w kwietniu 1994 roku. Wprowadzenie zadań powierzonych nastąpiło w lipcu 1996 roku, nowelizację statutu przeprowadzono w grudniu 1996 roku.

<sup>403</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie organizacji i zakresów działania dzielnic.

<sup>404</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [[http://bip.krakow.pl/?dok\\_id=1563](http://bip.krakow.pl/?dok_id=1563); dostęp: 11 kwietnia 2017].



finansowe tych jednostek<sup>405</sup>.

Wypełnieniem norm ustawowych są postanowienia Statutu Miasta Krakowa w sposób ogólny określające uprawnienia finansowe dzielnic. Zgodnie z ich postanowieniami dzielnice prowadzą gospodarkę finansową w ramach budżetu miasta w zakresie wyodrębnionych dla nich środków. Jednostki pomocnicze decydują samodzielnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, o wykorzystaniu będących w ich gestii środków finansowych. Rada Miasta Krakowa uchwała corocznie, w formie załącznika do uchwały budżetowej, wydatki dzielnic w układzie działów klasyfikacji budżetowej, przy czym dla każdej z dzielnic sporządzany jest odrębny załącznik. Przystępując do realizacji zadania, dzielnica zobowiązana jest zapewnić jego pełne finansowanie zarówno w fazie projektowej, jak też w fazie realizacji. W przypadku realizacji zadania w cyklu wieloletnim rada dzielnicy podejmuje uchwałę określającą nakład środków finansowych niezbędnych do realizacji wskazanego zadania w danym roku budżetowym i w latach następnych, aż do zakończenia realizacji zadania. Kontrolę nad finansami jednostek pomocniczych sprawuje Prezydent Miasta Krakowa<sup>406</sup>.

Zapisy §80 Statutu Miasta Krakowa wskazują zarządy dzielnic jako jednostki zarządzające w imieniu miasta składnikami mienia komunalnego przekazanymi im w zarząd. Statut Miasta Krakowa określa również zasady korzystania z mienia zakupionego ze środków wyodrębnionych dla dzielnicy lub będących pod jej zarządem<sup>407</sup>.

Szczegółowe zasady prowadzenia gospodarki finansowej przez dzielnice określone są postanowieniami statutów dzielnic. Omawiane akty normatywne precyzują charakter mienia komunalnego przekazywanego w zarząd dzielnicom, sposób jego wykorzystania przez jednostki pomocnicze gminy oraz postanawiają, że dochód z mienia przekazanego dzielnicom stanowi dochód miasta<sup>408</sup>. To ostatnie rozstrzygnięcie ogranicza prowadzenie gospodarki finansowej przez te jednostki pomocnicze jedynie do dysponowania środkami finansowymi wydzielonymi dla nich w budżecie miasta, czyli tylko do sfery wydatków. Pozbawienie możliwości uzyskiwania przez dzielnice dochodów własnych stanowi ograniczenie ustawowego uprawnienia jednostek pomocniczych do rozporządzania dochodami, których źródłem jest mienie komunalne będące w ich zarządzie<sup>409</sup>.

Regulacje pozostawiające we właściwościach dzielnic jedynie część wydatkową gospodarki

---

<sup>405</sup> Ustawa o finansach publicznych.

<sup>406</sup> Uchwała nr CXXI/1934/14 z dnia 5 listopada 2014 r. w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Miasta Krakowa, Statut Miasta Krakowa, § 79.

<sup>407</sup> Ibidem, § 80.

<sup>408</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, § 62.

<sup>409</sup> Ustawa o samorządzie gminnym, Art. 48.1,

budżetowej zostały wprowadzone przez Radę Miasta Krakowa w roku 2002 przy okazji nowelizacji statutów dzielnic<sup>410</sup>. Zapisy statutów obowiązujących w latach 1996-2002 nie odnosiły się wprost do tej kwestii. Natomiast statuty uchwalone 22 kwietnia 1994 roku obowiązujące w latach 1994-1996 przekazywały prawo do korzystania w całości z dochodów pochodzących ze zorganizowanych przez dzielnice imprez oraz z innych form pozyskania środków w gestię jednostek pomocniczych (§ 22 ust. 5 statutów). Dopuszczały więc pewną, bardzo ograniczoną formę pozyskiwania przez dzielnice dochodów własnych<sup>411</sup>.

Zupełnie odmienne uregulowania w tej materii stanowiły pierwsze statuty dzielnic pochodzące z 1991 roku. Zgodnie z ich postanowieniami środki finansowe będące w gestii jednostek pomocniczych pochodzić miały z następujących źródeł:

- dotacji przyznanych dzielnicom na wykonywanie zadań zleconych dzielnicy przez Radę Miasta Krakowa,
- środków uzyskanych z:
  - targowisk i parkingów znajdujących się na terenie dzielnicy,
  - podatku rolnego,
  - czynszów od krótkoterminowych dzierżaw,
  - subwencji celowej na wyrównanie poziomu infrastruktury o charakterze lokalnym,
  - dotacji z tytułu uciążliwości urządzeń komunalnych zlokalizowanych na terenie dzielnicy,
  - udziału w karach płaconych gminie z tytułu zanieczyszczania środowiska,
  - składek, zbiórek<sup>412</sup>.

Procentowy udział dzielnic w tych dochodach miała ustalać Rada Miasta Krakowa w konsultacji z jednostkami pomocniczymi. Wprowadzenie takiego rozwiązania przynajmniej w teorii dawało podstawy do uzyskiwania dochodów przez dzielnice i prowadzenia przez nie, w ramach budżetu gminy, choćby namiastki niezależnej gospodarki finansowej. Niestety, wydzielone przez Radę Miasta Krakowa w latach 1992 i 1993 środki finansowe były bardzo skromne, wręcz symboliczne i służyły jedynie pokryciu wydatków o charakterze administracyjnym, bez możliwości uzyskiwania choćby minimalnych dochodów z tego tytułu<sup>413</sup>.

Poddając analizie rozwój uprawnień budżetowych krakowskich jednostek pomocniczych,

---

<sup>410</sup> Uchwała nr CXV/1053/02 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 czerwca 2002 r. zmieniająca uchwałę nr LXVII/660/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie organizacji i zakresu działania dzielnic, § 1 pkt 33.

<sup>411</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa z dnia 22 kwietnia 1994 r. w sprawie organizacji i zakresów działania dzielnic.

<sup>412</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa z dnia 30 sierpnia 1991 r. w sprawie organizacji i zakresów działania dzielnic, Statut Dzielnicy I Miasta Krakowa, § 16.

<sup>413</sup> *Vademecum radnego dzielnicy*, red. K. Trafas, s. 173.

można wyróżnić trzy jego zasadnicze etapy. Pierwszy obejmuje czas od powstania dzielnic do wprowadzenia programu zadań powierzonych, a więc lata 1991-1996, drugi to okres, w którym uprawnienia jednostek pomocniczych obejmowały środki finansowe związane z: wydatkami administracyjnymi, zadaniami priorytetowymi i zadaniami powierzonymi (lata 1997-2014) (zob. rys. 20), trzeci to unifikacja uprawnień finansowych dzielnic dokonana poprzez nadanie tym jednostkom nowych statutów oraz przyjęcie nowelizacji Statutu Miasta Krakowa (od roku 2015).

**Rysunek 20. Uprawnienia budżetowe krakowskich dzielnic - podział na grupy główne, lata 1996-2014**

----- FINANSE DZIELNIC -----

| WYDATKI ADMINISTRACYJNE | ZADANIA PRIORYTETOWE | ZADANIA POWIERZONE |
|-------------------------|----------------------|--------------------|
|-------------------------|----------------------|--------------------|

Źródło: *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [[http://bip.krakow.pl/?bip\\_id=1&mimi=462](http://bip.krakow.pl/?bip_id=1&mimi=462); dostęp: 11 kwietnia 2017].

Pierwszymi środkami przeznaczonymi do dyspozycji dzielnic, były środki finansowe związane z obsługą administracyjną tych jednostek, wydzielane przez Radę Miasta Krakowa w budżecie miasta od roku 1992. W roku 1993 Rada Miasta Krakowa wprowadziła program zadań priorytetowych (realizacja zadań od roku 1994) a w roku 1996 program zadań powierzonych (również z realizacją od roku następnego - 1997). Wraz z wejściem w życie nowych statutów dzielnic (uchwalenie w roku 1996, weszły w życie od 1997 roku) zmianie uległy również zasady finansowania obsługi biur dzielnic i wysokość diet radnych (rok 1998). Reasumując, w latach 1992-1997 wykształcił się co do zasady model finansowania działalności dzielnic, który obowiązywał przez następne 18 lat.

Środki wydzielone do dyspozycji krakowskich dzielnic w latach 1997-2014 można podzielić na trzy główne grupy. Pierwszą stanowiły wydatki administracyjne związane z obsługą organów dzielnic ujęte w ich planach finansowych. Do drugiej grupy zaliczyć należy środki finansowe przeznaczone na realizację zadań priorytetowych, wydzielone na ten cel w budżecie miasta. Trzecia grupa to środki, w ramach których dzielnice realizowały zadania celowe zwane zadaniami powierzonymi, ujęte w planach finansowych poszczególnych wydziałów i jednostek organizacyjnych miasta. Wraz z nowelizacją Statutu Miasta Krakowa oraz przyjęciem nowych statutów dzielnic Rada Miasta Krakowa przeprowadziła kompleksową reformę systemu finansowania zadań tych jednostek. Określono zasady prowadzenia wieloletniej gospodarki finansowej przez dzielnice, zlikwidowano programy zadań priorytetowych i powierzonych,

zastępując je regułą wydatkową, środki wydzielane na zadania priorytetowe i powierzone stały się środkami finansowymi wydzielonymi do dyspozycji dzielnic<sup>414</sup>.

Proces ewolucyjnego rozwoju dzielnic na przestrzeni ostatniego ćwierćwiecza poskutkowało wykształceniem się całej grupy środków finansowych pośrednio lub bezpośrednio powiązanych z funkcjonowaniem tych jednostek, na których rozdysponowanie dzielnic nie mają bezpośredniego wpływu. Są to m.in. środki finansowe przeznaczane na diety radnych i wynagrodzenia dla pracowników Urzędu Miasta Krakowa obsługujących biura jednostek pomocniczych, czy też środki finansowe otrzymywane przez jednostki pomocnicze w ramach konkursów dzielnic (do roku 2010).

### **3.2.1. Wydatki administracyjne, plan finansowy**

W latach 1992-2014 kwoty na utrzymanie rad i zarządów dzielnic wydzielane były w budżecie miasta Krakowa. Głównym dysponentem środków przeznaczonych na działalność danej dzielnicy była jej rada. Natomiast zarząd prowadził bieżącą gospodarkę finansową dzielnicy, a przewodniczący zarządu realizował wydatki w ramach planów finansowych (zob. tab. 32). Dzielnica opracowywała projekt planu finansowego i wraz z informacją o stanie powierzonego jej mienia komunalnego przedkłada go Prezydentowi Miasta Krakowa w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji o wysokości środków, nie później jednak niż do dnia 22 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy. Do czasu uchwalenia budżetu miasta wydatki dzielnicy były dokonywane na podstawie projektu szczegółowego planu finansowego wydatków, zgodnego z projektem budżetu miasta<sup>415</sup>.

Środki finansowe przeznaczane w ramach budżetu miasta na funkcjonowanie dzielnic wynosiły od 720 tys. do 900 tys. złotych i rozdzielane były równomiernie na każdą z nich (do 2009 roku dzielnica otrzymywała 50 tys. złotych, od 2010 roku była to kwota 40 tys. złotych). Dzielnic mogły wnioskować o przesunięcie niewykorzystanych środków na dofinansowanie zadań priorytetowych i powierzonych, co w praktyce często czyniły. W ramach stosowanej konstrukcji środki finansowe przeznaczane na wydatki o charakterze administracyjnym nie służyły pokryciu kosztów diet radnych dzielnic. Taki stan prawny funkcjonował od 1998 roku, kiedy to uchwałą Rada Miasta Krakowa określiła zasady i wysokość wypłacania diet za działalność społeczno-obywatelską w ramach pełnienia mandatu członka rady dzielnicy oraz przeznaczyła na

---

<sup>414</sup> Kompetencje i zadania dzielnicy, Strona internetowa Rady i Zarządu Dzielnicy III Prądnik Czerwony [<http://www.dzielnica3.krakow.pl/kompetencje-i-zadania-dzielnicy>; dostęp: 12 stycznia 2016].

<sup>415</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa z dnia 9 października 2002 r. w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego Statutów Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa, Statuty Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa, § 32.

ten cel odrębną pulę środków budżetowych<sup>416</sup>.

**Tabela 32. Plan finansowy Dzielnicy IX Łagiewniki-Borek Fałęcki na 2007 rok**

| Klasyfikacja budżetowa                                             | Plan pierwotny w PLN | Plan po zmianach w PLN | Wykonanie w PLN  | Wykonanie zadania w proc. |
|--------------------------------------------------------------------|----------------------|------------------------|------------------|---------------------------|
|                                                                    | <b>50 000,00</b>     | <b>50 000,00</b>       | <b>34 135,78</b> | <b>68,27</b>              |
| Paragraf 4110 Składki na ubezpieczenia społeczne                   | 1 300,0              | 0,00                   | 0,00             | 100,00                    |
| Paragraf 4120 Składki na Fundusz Pracy                             | 200,00               | 0,00                   | 0,00             | 100,00                    |
| Paragraf 4170 Wynagrodzenia bezosobowe                             | 7200,00              | 6 000,00               | 6 000,00         | 100,00                    |
| Paragraf 4210 Zakup materiałów i wyposażenia                       | 11 400,00            | 10 600,00              | 9 310,09         | 87,83                     |
| Paragraf 4260 Zakup energii                                        | 6 000,00             | 6 000,00               | 2 312,59         | 38,54                     |
| Paragraf 4270 Zakup usług remontowych                              | 1 600,00             | 1 600,00               | 300,00           | 18,75                     |
| Paragraf 4300 Zakup usług pozostałych                              | 8 500,00             | 8 500,00               | 2 770,16         | 32,60                     |
| Paragraf 4370 Zakup usług telekomunikacyjnych                      | 9 300,00             | 6 300,00               | 5 538,87         | 87,91                     |
| Paragraf 4410 Podróże służbowe krajowe                             | 700,00               | 700,00                 | 700,00           | 100,00                    |
| Paragraf 4740 Zakup materiałów papierniczych                       | 800,00               | 800,00                 | 713,07           | 89,13                     |
| Paragraf 4750 Zakup akcesoriów komputerowych                       | 3000,00              | 3 000,00               | 41,00            | 1,36                      |
| Paragraf 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych | 0,00                 | 6 500,00               | 6450,00          | 99,23                     |

Źródło: A. Migdał, Sprawozdanie Zarządu Dzielnicy IX za rok 2007, *Pismo Rady Dzielnicy IX Łagiewniki-Borek Fałęcki*, marzec 2008.

Zgodnie z funkcjonującymi w latach 1992-1997 zasadami rozdziału środków finansowych przeznaczonych na pokrycie kosztów działania jednostek pomocniczych, środki finansowe przeznaczone na ten cel w budżecie miasta dzielone były na poszczególne dzielnice w proporcji do liczby radnych, z nieznacznymi różnicami na korzyść dzielnic mniejszych. W planie budżetowym na 1995 rok kwoty te wynosiły od 39 tys. złotych dla dzielnic małych (22 radnych) do 48 tys. złotych dla dużych (36 radnych), w 1996 roku kształtowały się one odpowiednio: od 43 tys. złotych dla rad dzielnic, w skład których wchodziło 22 radnych, do 56 tys. złotych w wypadku, gdy w radzie dzielnicy zasiadało 36 osób<sup>417</sup>.

Pomimo zapewnienia teoretycznie pełnej samodzielności w dysponowaniu przez dzielnice środkami finansowanymi, swoboda w ich rozdysponowaniu w praktyce była znikoma. Uśredniona struktura wydatków dzielnic za lata 1994-1996 przedstawia się następująco (największe zróżnicowanie wydatków w poszczególnych dzielnicach dotyczyło głównie diet radnych):

<sup>416</sup> Uchwała nr CIII/955/98 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 stycznia 1998 r. w sprawie zasad ustalania i wypłacania diet dla przewodniczących, zastępców, członków zarządów dzielnic oraz członków rad dzielnic.

<sup>417</sup> *Vademecum radnego dzielnicy*, red. K. Trafas, s. 173.

- wynagrodzenia i pochodne 24 proc.,
- diety i ryczałty zarządu 38 proc.,
- koszty biurowe 26 proc.,
- inne wydatki (w tym dotyczące celów społecznych) 12 proc.<sup>418</sup>.

**Tabela 33. Struktura wydatków administracyjnych Rady Dzielnicy III w latach 1995-1996**

| Rodzaj wydatków                     | W PLN w 1995 roku | W PLN w 1996 roku |
|-------------------------------------|-------------------|-------------------|
| Diety dla zarządu                   | 13 166            | 16 800            |
| Diety dla radnych                   | 14 000            | 16 800            |
| Podróże służbowe                    | 120               | 250               |
| Materiały i wyposażenie             | 603               | 3 423             |
| Energia, woda                       | 1 000             | 1 900             |
| Usługi materialne                   | 2 000             | 6 570             |
| Usługi niematerialne (m.in. czynsz) | 700               | 2 428             |
| <b>RAZEM:</b>                       | <b>31 589,00</b>  | <b>52,371,00</b>  |

Źródło: *Wiadomości Dzielnicy III*, nr 10(26), listopad 1996.

**Tabela 34. Składniki i wysokość diet przysługujących członkom Rady Dzielnicy III w latach 1995-1996**

| Składniki diety                                     | Wysokość diety w PLN            |                                  |
|-----------------------------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
|                                                     | styczeń 1995 -<br>sierpień 1996 | wrzesień 1996 -<br>grudzień 1996 |
| <b>członkowie rady nie będący członkami zarządu</b> |                                 |                                  |
| Udział w sesji rady                                 | 25                              | 40                               |
| Udział w pracach komisji jako jej przewodniczący    | 15                              | 17                               |
| Udział w pracach komisji jako jej członek           | 12                              | 14                               |
| <b>członkowie zarządu</b>                           |                                 |                                  |
| Dieta przewodniczącego                              | 350                             | 500                              |
| Dieta zastępcy przewodniczącego                     | 400                             | 550                              |
| Dieta członków zarządu                              | 220                             | 270                              |

Źródło: *Wiadomości Dzielnicy III*, nr 10(26), listopad 1996.

Tabele 33 i 34 prezentują wydatki na funkcjonowanie dzielnic oraz wysokość diet radnych. Zestawienie zostało przygotowane na przykładzie Rady Dzielnicy III Prądnik Czerwony i obejmuje okres od stycznia 1995 do grudnia 1996 roku.

Po roku 2014 wraz z nadaniem przez Radę Miasta Krakowa dzielnicom nowych statutów wszystkie środki finansowane związane z utrzymaniem jednostek pomocniczych zostały wprowadzone do planów finansowych komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Krakowa i przestały mieć charakter środków wydzielonych do dyspozycji dzielnic. Zgodnie z postanowieniem § 69 statutów obsługę administracyjną, finansowo-księgową i prawną oraz warunki techniczno-organizacyjne biura rady i zarządu zapewniać miał Prezydent Miasta Krakowa. Przewodniczący zarządów dzielnic określać mieli jedynie bieżące zadania niezbędne do funkcjonowania biur jednostek pomocniczych. Pozostawiono wprawdzie radom dzielnic możliwość

<sup>418</sup> Ibidem, s. 174.

przekazania dodatkowych środków finansowych na zadania z zakresu obsługi administracyjno-biurowej, jednak ich kwota nie mogła przekroczyć 2 proc. środków będących w dyspozycji danej jednostki pomocniczej w danym roku budżetowym<sup>419</sup>.

W ramach planu wydatków Kancelarii Rady Miasta i Dzielnic Krakowa utworzono zadanie pn. „obsługa dzielnic” obejmujące wydatki rzeczowe oraz wydatki na utrzymanie stanowisk pracy<sup>420</sup>. Podział środków finansowych przeznaczanych na utrzymanie biur rad i zarządów dzielnic odbywa się w uzgodnieniu z radami dzielnic, które proponują szczegółowe ich rozdysponowanie w formie uchwały<sup>421</sup>. Z powyższej procedury wyłączone są środki finansowe związane z utrzymaniem stanowisk pracy obsługi biurowej oraz przeznaczane na pokrycie diet członków rad dzielnic. Poziom rozdysponowania środków związanych z obsługą biurowo-administracyjną nie stanowi już także przedmiotu udzielania zarządom dzielnic absolutorium.

Prezentując ewolucję zasad finansowania wydatków administracyjnych krakowskich dzielnic, nie sposób nie dostrzec malejącego znaczenia środków finansowych przeznaczanych na ten cel. Do roku 1997 stanowiły one ważną, jeżeli nie podstawową, przestrzeń uprawnień finansowych tych jednostek. W latach 1997-2014 ich wykonanie było podstawą do udzielania bądź nie absolutorium dla zarządów dzielnic. Proces ten zachodził w korelacji do zwiększających się kompetencji i zadań publicznych krakowskich jednostek pomocniczych oraz środków finansowych przeznaczanych na realizację zadań dzielnic. Po roku 2014 to właśnie ta druga grupa środków stała się podstawą gospodarki finansowej jednostek pomocniczych.

---

<sup>419</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, § 69.

<sup>420</sup> Zob. Uchwała nr LXI/1319/16 Rady Miasta Krakowa z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie budżetu Miasta Krakowa na rok 2017, s. 385.

<sup>421</sup> Zob. Uchwała nr XI/102/2015 Rady Dzielnicy III Prądnik Czerwony z dnia 29 września 2015 r. w sprawie: podziału środków finansowych na zadanie pn.: „Obsługa dzielnic” na 2016 rok.

### 3.2.2. Zadania priorytetowe

Program zadań priorytetowych powstał w 1993 roku. Był on odpowiedzią na te głosy samorządowej społeczności Krakowa, które domagały się przekazania jednostkom pomocniczym środków finansowych służących do realizacji najpilniejszych zadań o charakterze lokalnym. Największą zaletą tego programu był szeroki wachlarz obszarów, w jakich dzielnice mogły wskazywać zadania uznane za ważne dla społeczności lokalnych. Jednostki pomocnicze finansowały lub współfinansowały przedsięwzięcia wchodzące w zakres zadań własnych miasta oraz zadania wykonywane przez powiatowe służby, inspekcje i straże. Ponadto w ramach zadań priorytetowych dzielnice mogły przeznaczać środki na realizację: zadań inwestycyjnych, zadań zgłaszanych (w ramach współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi) do otwartego konkursu ofert oraz zadań z zakresu komunikacji z mieszkańcami dzielnicy.

Dziedzinami najchętniej wybieranymi przez dzielnice do realizacji zadań priorytetowych były: remonty dróg i chodników, budowa parkingów, oświetlanie ulic, zakupy i remonty w szkołach, przedszkolach i żłobkach, finansowanie imprez kulturalnych, sportowych, zakupy dla domów kultury, bibliotek oraz dofinansowywanie specjalistycznych badań medycznych, opieki społecznej i działania na rzecz bezpieczeństwa mieszkańców.

Szczegółowy sposób wyboru i realizacji zadań priorytetowych określany był poprzez zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa: Procedurę realizacji zadań priorytetowych dzielnic. Zgodnie z jej postanowieniami rady dzielnic w terminie od 1 czerwca do 15 lipca roku planowania (rok kalendarzowy poprzedzający rok realizacji zadań) dokonywały w drodze uchwały podziału środków finansowych przeznaczonych na zadania priorytetowe w rozbiciu na poszczególne zadania<sup>422</sup>. Przy wyborze przez radę dzielnicy zadań istniały dwa ograniczenia. Pierwsze dotyczyło wysokości środków przeznaczanych na zadania w zakresie komunikacji z mieszkańcami dzielnicy - ich wysokość nie mogła być większa niż 10 proc. całej kwoty, jaką dysponuje dzielnica. Drugie związane było z możliwością ustalenia przez radę dzielnicy rezerwy - jej wielkość, podobnie jak w przypadku zadań z zakresu komunikacji, nie mogła przekroczyć 10 proc. posiadanych środków. Po podjęciu przez rady dzielnic odpowiednich uchwał, zarządy (w praktyce często sam przewodniczący) wskazywali realizatorów zadań, czyli właściwe ze względu na swoje kompetencje jednostki organizacyjne krakowskiego samorządu, przesyłając do nich wnioski priorytetowe (dla każdego zadania osobny wniosek).

---

<sup>422</sup> Zarządzenia nr 2281/2007 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29 października 2007 r. w sprawie wprowadzenia procedury realizacji zadań priorytetowych dzielnicy, § 4.



Jednostki realizujące dokonywały analizy wnioskowanych zadań pod względem techniczno-finansowych możliwości ich realizacji<sup>423</sup>.

Po weryfikacji zadań Wydział Budżetu Miasta umieszczał je w przedkładanym Prezydentowi Miasta Krakowa projekcie uchwały budżetowej. Podjęta przez Radę Miasta Krakowa uchwała budżetowa wraz z wykazem zadań kierowana była do właściwych jednostek realizujących.

Jednostki realizujące zadania priorytetowe były zobowiązane do przesyłania do zarządów dzielnic sprawozdań rzeczowych i finansowych ze stanu ich realizacji w dwóch terminach: półrocznym (w terminie do 20 lipca roku realizacji) oraz całorocznym (do 1 lutego roku następnego po roku realizacji). Na podstawie przesłanych sprawozdań Kancelaria Rady Miasta i Dzielnic Krakowa sporządzała do 6 sierpnia roku realizacji półroczne, a do 20 lutego roku następnego - roczne sprawozdania z rzeczowego wykonania zadań, które przekazywała do Wydziału Budżetu Miasta<sup>424</sup>.

**Tabela 35. Wysokość środków finansowych przeznaczana na program zadań priorytetowych dzielnic Krakowa w PLN**

| Lata | Środki ogółem | Środki przypadające na jedną dzielnicę |
|------|---------------|----------------------------------------|
| 1994 | 5 400 000     | 300 000                                |
| 1995 | 6 300 000     | 350 000                                |
| 1996 | 6 300 000     | 350 000                                |
| 1997 | 6 300 000     | 350 000                                |
| 1998 | 7 200 000     | 400 000                                |
| 1999 | 7 920 000     | 440 000                                |
| 2000 | 9 000 000     | 500 000                                |
| 2001 | 9 450 000     | 525 000                                |
| 2002 | 9 450 000     | 525 000                                |
| 2003 | 9 450 000     | 525 000                                |
| 2004 | 9 900 000     | 550 000                                |
| 2005 | 10 260 000    | 570 000                                |
| 2006 | 10 800 000    | 600 000                                |
| 2007 | 10 800 000    | 600 000                                |
| 2008 | 11 016 000    | 612 000                                |
| 2009 | 11 466 000    | 637 000                                |
| 2010 | 8 028 000     | 446 000                                |
| 2011 | 18 028 000    | 1 001 500                              |
| 2012 | 9 936 000     | 552 000                                |
| 2013 | 9 540 000     | 530 000                                |
| 2014 | 8 460 000     | 470 000                                |

Zródło: *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [[http://bip.krakow.pl/?dok\\_id=1561](http://bip.krakow.pl/?dok_id=1561); dostęp: 11 kwietnia 2017].

Dzielnice posiadały prawo kontroli i oceny realizacji zadań. Z wnioskiem o kontrolę w formie uchwały mogła wystąpić rada dzielnicy. Prezydent Miasta Krakowa rozpatrywał wniosek rady dzielnicy i rozstrzygał o zasadności przeprowadzenia kontroli bądź też nadania sprawie

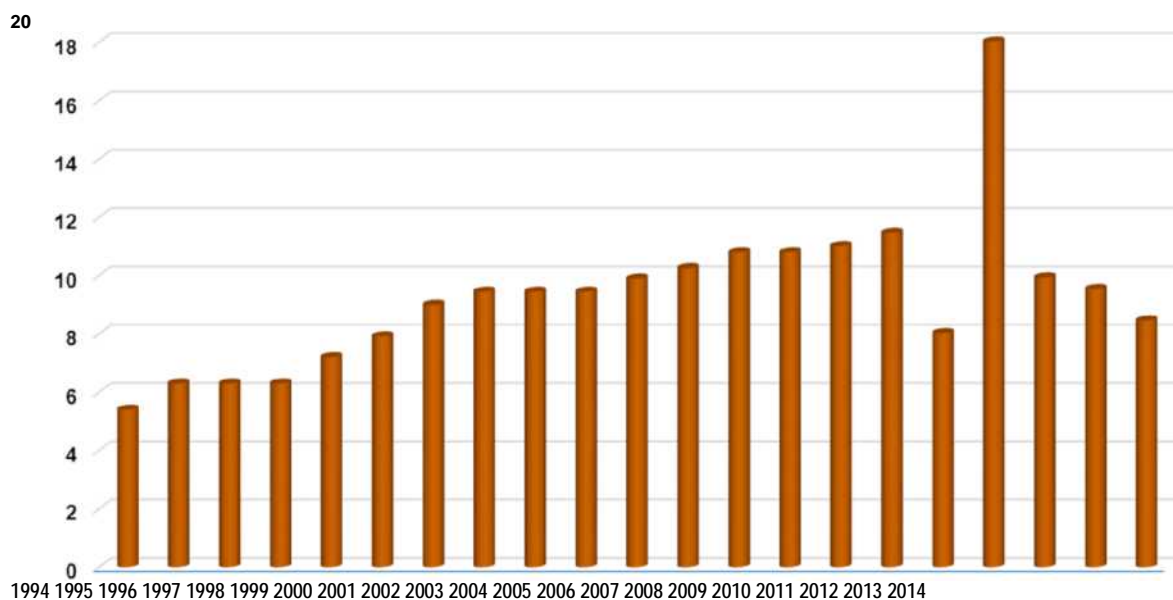
<sup>423</sup> Ibidem, § 9.

<sup>424</sup> Ibidem, § 13.

biegu w innym trybie. W przypadku zlecenia kontroli Wydział Kontroli Wewnętrznej po zakończeniu czynności kontrolnych informował wnioskodawców o dokonanych ustaleniach<sup>425</sup>. Ważnym uprawnieniem dzielnic w zakresie kontroli realizacji zadań priorytetowych było uczestnictwo wydelegowanych przez nich przedstawicieli w komisjach powoływanych do odbioru wykonanych zadań.

Procedura realizacji zadań priorytetowych dzielnic dopuszczała w wyjątkowych przypadkach dokonywanie zmian zadań. Rada dzielnicy po uzyskaniu pozytywnej opinii stosownej jednostki realizującej mogła podjąć w tej sprawie stosowną uchwałę. W praktyce dzielnice dokonywały częstych zmian na listach zadań priorytetowych m.in. z uwagi na długi okres ich planowania i skomplikowaną procedurę realizacji<sup>426</sup>.

Wykres 12. Wysokość środków finansowych przeznaczana na program zadań priorytetowych dzielnic Krakowa, w mln PLN



Źródło: *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [[http://bip.krakow.pl/?dok\\_id=1561](http://bip.krakow.pl/?dok_id=1561); dostęp: 11 kwietnia 2017].

Wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań priorytetowych ustalana była przez Radę Miasta Krakowa w uchwale budżetowej i dzielona po równo dla wszystkich osiemnastu jednostek. W momencie uruchomienia programu w 1994 roku dzielnice otrzymały po 300 tys. złotych na każdą z nich. W kolejnych latach następował systematyczny wzrost środków przeznaczanych na zadania priorytetowe, przy czym największa jego dynamika przypadła na okres 1997-2001 - wtedy to środki przeznaczane przez Radę Miasta Krakowa na ten cel wzrosły

<sup>425</sup> Zarządzenie nr 1362/2008 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie wprowadzenia procedury kontroli zadań priorytetowych i powierzonych dzielnic.

<sup>426</sup> Zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie wprowadzenia procedury realizacji zadań priorytetowych dzielnic, § 17.

0 ponad połowę. Z uwagi na kryzys w finansach miasta w roku 2010 nakłady na program zostały obniżone<sup>427</sup>. Wysokość środków przeznaczanych na ten cel w budżecie miasta prezentuje tabela 35 oraz wykres 12.

Przekazywane dzielnicom środki finansowe pozwoliły na uruchomienie na przestrzeni lat 1994-2002 następującej liczby zadań: 330 w 1994 roku, około 600 rocznie w latach 1995-1998 1 łącznie 3060 zadań w trakcie III kadencji (lata 1999-2002). W pierwszym roku budżetowym IV kadencji jednostki pomocnicze zgłosiły do realizacji 703 zadania<sup>428</sup>. Tabela 36 przedstawia w sposób szczegółowy liczbę zadań zgłoszonych przez dzielnice w latach 2003-2006. Po roku 2006 liczba zgłoszonych zadań uległa stabilizacji na poziomie około 3000 na kadencję.

**Tabela 36. Liczba zadań priorytetowych dzielnic Krakowa w latach 2003-2006 (IV kadencja)**

| Rok                              | Numer dzielnicy i liczba zadań |     |     |     |     |     |     |      |     |     |     |     |      |     |     |     |      |             |
|----------------------------------|--------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-------------|
|                                  | I                              | II  | III | IV  | V   | VI  | VII | VIII | IX  | X   | XI  | XII | XIII | XIV | XV  | XVI | XVII | XVIII       |
| 2003                             | 49                             | 49  | 40  | 47  | 27  | 32  | 29  | 44   | 29  | 51  | 35  | 36  | 42   | 35  | 18  | 43  | 51   | 34          |
| 2004                             | 39                             | 61  | 45  | 53  | 40  | 37  | 29  | 44   | 37  | 46  | 26  | 57  | 43   | 39  | 32  | 45  | 57   | 47          |
| 2005                             | 48                             | 44  | 50  | 35  | 33  | 29  | 34  | 43   | 44  | 44  | 34  | 57  | 52   | 46  | 27  | 51  | 56   | 54          |
| 2006                             | 35                             | 54  | 51  | 35  | 37  | 29  | 37  | 41   | 43  | 40  | 44  | 50  | 43   | 42  | 30  | 47  | 49   | 39          |
| <b>Razem:</b>                    | 171                            | 208 | 186 | 170 | 137 | 127 | 129 | 172  | 153 | 181 | 139 | 200 | 180  | 162 | 107 | 186 | 213  | 174         |
| <b>Suma za całą IV kadencję:</b> |                                |     |     |     |     |     |     |      |     |     |     |     |      |     |     |     |      | <b>2995</b> |

Źródło: Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa [[http://bip.krakow.pl/?dok\\_id=1561](http://bip.krakow.pl/?dok_id=1561); dostęp: 11 kwietnia 2017].

Możliwość uczestnictwa dzielnic, w ramach realizacji zadań priorytetowych, w konkursach grantowych przeznaczonych dla organizacji pozarządowych przełożyła się na przeznaczanie przez te jednostki stałych kwot na wsparcie inicjatyw trzeciego sektora (dla przykładu w roku 2003 była to kwota 300 tys. złotych).

Oprócz współpracy z organizacjami pozarządowymi jednostki pomocnicze gminy przeznaczały relatywnie dużą część środków finansowych na komunikację z mieszkańcami dzielnicy. W ramach tego segmentu zadań realizowane były takie przedsięwzięcia, jak druk, redakcja i kolportaż dzielnicowych gazetek, druk materiałów promocyjnych i informacji o dzielnicach, obsługa tablic informacyjnych oraz stron internetowych. Przykładowo w 2003 roku na druk samych gazetek rady dzielnic przeznaczyły kwotę ponad 380 tys. złotych<sup>429</sup>.

Oceniając program zadań priorytetowych, nie sposób nie zauważyć argumentów przemawiających na jego korzyść, takich jak chociażby wysoki poziom wykorzystywania przez dzielnice środków finansowych otrzymywanych w jego ramach. Większość jednostek

<sup>427</sup> Wrzos-Lubaś M., Prezydent Krakowa tnie kasę w dzielnicach, *Gazeta Krakowska* [online] 19 czerwca 2012 [<http://www.gazetakrakowska.pl/artukul/417360,prezydent-krakowa-tnie-kase-w-dzielnicach,id,t.html>]; dostęp: 19 kwietnia 2013].

<sup>428</sup> *Dzielnice Miasta Krakowa na przestrzeni wieków* - materiał zaprezentowany podczas Konferencji z okazji 14 rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w mieście Krakowie, Kraków 2005, s. 10.

<sup>429</sup> *Dzielnice Miasta Krakowa na przestrzeni wieków*, s. 16.

pomocniczych potrafiła, pomimo skomplikowanej procedury realizacyjnej, wykorzystać przyznane im środki. Przykładowy poziom wykorzystywania przez dzielnice środków przyznanych w ramach zadań priorytetowych w IV kadencji 2003-2006 przedstawia tabela 37 zamieszczona poniżej.

**Tabela 37. Stopień wykorzystania środków priorytetowych przez dzielnice Krakowa w latach 2003-2006**

| Rok                                 | Numer dzielnicy i stopień wykorzystania środków priorytetowych w proc. |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |                    |             |             |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|-------------|-------------|
|                                     | I                                                                      | II          | III         | IV          | V           | VI          | VII         | VIII        | IX          | X           | XI          | XII         | XIII        | XIV         | XV          | XVI                | XVII        | XVIII       |
| 2003                                | 98,                                                                    | 98,         | 99,         | 98,         | 90,         | 99,         | 99,         | 99,         | 75,         | 98,         | 98,         | 97,         | 98,         | 98,         | 99,3        | 98,                | 99,4        | 99,4        |
| 2004                                | 97,                                                                    | 96,         | 98,         | 98,         | 98,         | 99,         | 98,         | 99,         | 99,         | 94,         | 99,         | 98,         | 99,         | 98,         | 99,9        | 99,                | 99,3        | 99,4        |
| 2005                                | 99,                                                                    | 99,         | 99,         | 99,         | 99,         | 99,         | 99,         | 97,         | 99,         | 97,         | 82,         | 98,         | 98,         | 98,         | 99,7        | 99,                | 99,7        | 97,4        |
| 2006                                | 98,                                                                    | 93,         | 99,         | 98,         | 94,         | 99,         | 98,         | 99,         | 97,         | 98,         | 99,         | 98,         | 99,         | 98,         | 98,6        | 99,                | 95,3        | 98,8        |
| <b>Średnia:</b>                     | <b>98,6</b>                                                            | <b>97,0</b> | <b>99,2</b> | <b>99,0</b> | <b>95,7</b> | <b>99,6</b> | <b>99,1</b> | <b>98,9</b> | <b>92,9</b> | <b>97,2</b> | <b>94,7</b> | <b>98,2</b> | <b>99,1</b> | <b>98,5</b> | <b>99,4</b> | <b>99,2</b>        | <b>98,4</b> | <b>98,7</b> |
| <b>Średnia za całą IV kadencję:</b> |                                                                        |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             | <b>97,98 proc.</b> |             |             |

Zródło: *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [[http://bip.krakow.pl/?dok\\_id=1561](http://bip.krakow.pl/?dok_id=1561); dostęp: 11 kwietnia 2017].

Analizując realizowane zadania pod kątem struktury wydatków, należy zauważyć, że dominującą pozycję stanowiły wydatki bieżące, wynoszące około 80 proc. całej kwoty. Pozostałe środki, czyli około 20 proc., przeznaczane były na inwestycje. Główną pozycją realizowaną w ramach wydatków bieżących były zadania z zakresu oświaty, pochłaniające (dane oparte na latach 2003-2006) ponad 25 proc. wszystkich środków. Ponadto dzielnice w ramach wydatków bieżących finansowały zadania z zakresu gospodarki komunalnej, kultury, sportu, rekreacji, bezpieczeństwa, pomocy społecznej oraz zdrowia. Do najczęściej realizowanych przez jednostki pomocnicze inwestycji należały przedsięwzięcia związane z gospodarką komunalną (ponad 50 proc. wszystkich wydatków inwestycyjnych dzielnic) oraz bezpieczeństwem i oświatą. Struktura finansowanych przez poszczególne dzielnice zadań nie była jednolita, istniały pewne różnice w tym zakresie pomiędzy poszczególnymi jednostkami pomocniczymi.

Dzięki programowi zadań priorytetowych jednostki pomocnicze uzyskały możliwość realizacji postulatów społeczności lokalnych praktycznie we wszystkich dziedzinach działalności samorządu, począwszy od zadań o charakterze inwestycyjnym, skończywszy na zadaniach z zakresu konkursów grantowych dla organizacji pozarządowych. Przyjęcie zasady umożliwiającej dzielnicom realizację zadań priorytetowych we wszystkich obszarach kompetencyjnych gminy (później także powiatu) dało tym jednostkom wymierną możliwość wpływania na działania samorządu miasta. Co więcej, jednostki pomocnicze uzyskały narzędzie pozwalające realizować zadania niezależnie od polityki władz miasta. Znaczenie zadań priorytetowych umniejsza nieco jedynie fakt względnie niskich nakładów finansowych przekazywanych na realizację programu w stosunku do potrzeb.

Środki finansowe przeznaczane na zadania powierzone wyodrębniane były w budżecie miasta Krakowa według poszczególnych dziedzin w ramach planów finansowych jednostek

organizacyjnych miasta. Wysokość środków przypadająca na każdą z dzielnic określana była na podstawie algorytmów ustalonych w szczegółowych procedurach planowania i realizacji zadań powierzonych (każda z dzielnic dysponowała jednakową kwotą dla zadań z zakresu: lokalnych wydarzeń kulturalnych, programu Bezpieczny Kraków, problematyki osób niepełnosprawnych).

Dzielnice, uwzględniając potrzeby oraz możliwości realizacji, określały listy rankingowe zadań. Wydziały i miejskie jednostki organizacyjne dokonywały oceny techniczno-finansowych możliwości ich realizacji. Po zatwierdzeniu uchwały merytorycznej i budżetowej na wskazane zadania uruchamiane były środki finansowe, a realizatorzy zadań przystępowali do ich wykonywania. Dzielnicę sprawowały kontrolę nad realizacją zadań, z możliwością wnioskowania o zmianę realizatora łącznie. Miały również możliwość zmian zadań w toku realizacji.

Poziom wykorzystania środków przeznaczonych na zadania powierzone oscylował w granicach 98-99 proc., co świadczyło o maksymalnym rozdysponowaniu otrzymywanych środków<sup>430</sup>. Wykres 13 i tabela 38 przedstawiają wysokość środków przeznaczanych na zadania powierzone dzielnic w latach 1997-2014. Szczegółowe zasady planowania i realizacji zadań powierzonych z poszczególnych dziedzin określały, podobnie jak w przypadku zadań priorytetowych, zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa zwane procedurami planowania i realizacji zadań powierzonych. Każda z dziedzin objętych zadaniami powierzonymi posiadała odrębną procedurę. Wyjątek dotyczył jedynie zadań z zakresu modernizacji ogródków jordanowskich oraz zadań z zakresu tworzenia zieleńców i skwerów, których planowanie i realizację określano razem, jednym zarządzeniem.

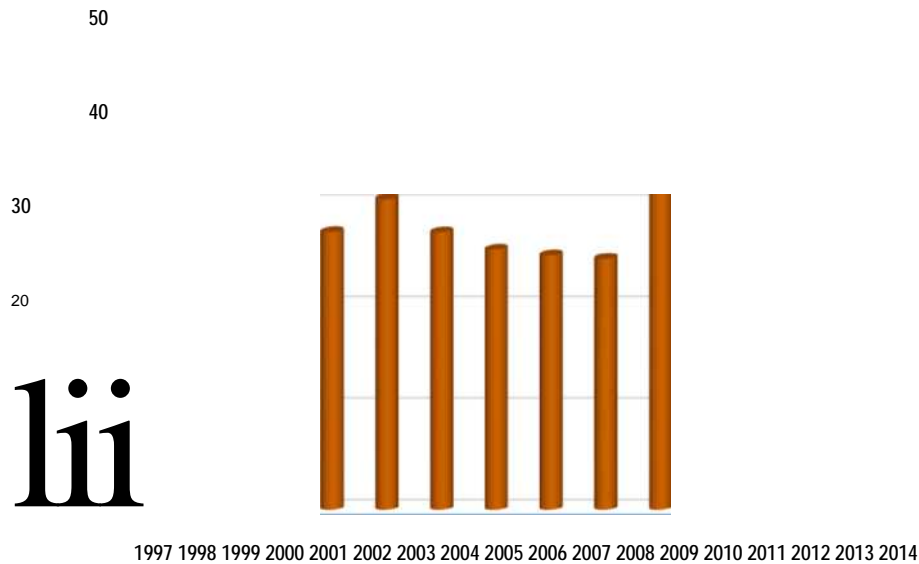
Procedurą planowania i realizacji zadań powierzonych o najbardziej charakterystycznych zapisach była procedura prac remontowych przeprowadzanych w gimnazjach, szkołach podstawowych oraz przedszkolach. Zgodnie z jej zapisami w marcu i kwietniu roku poprzedzającego rok realizacji zadań dokonywane były przeglądy stanu technicznego placówek oświatowych, w którym udział brali przedstawiciele Wydziału Edukacji Urzędu Miasta Krakowa, dzielnicy oraz Zespołu Ekonomiki Oświaty w Krakowie (do 2009 roku przedstawicielami ZEO byli pracownicy właściwego terytorialnie jednego z trzech działających podówczas zakładów ekonomiki oświaty). Na podstawie przeglądu Wydział Edukacji sporządzał wykazy potrzeb remontowych poszczególnych placówek i przekazywał je poszczególnym dzielnicom. Jednostki

---

<sup>430</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [[http://bip.krakow.pl/?dok\\_id=1561](http://bip.krakow.pl/?dok_id=1561); dostęp: 11 kwietnia 2017].

pomocnicze na jego podstawie ustalały wstępne listy rankingowe proponowanych prac remontowych i przekazywały je w nieprzekraczalnym terminie do 5 lipca roku poprzedzającego rok realizacji zadań ponownie do Wydziału Edukacji<sup>431</sup>.

Wykres 13. Wysokość środków przeznaczanych na zadania powierzone dzielnic Krakowa w latach 1997-2014, w mln PLN



Źródło: *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [[http://bip.krakow.pl/?dok\\_id=1561](http://bip.krakow.pl/?dok_id=1561); dostęp: 11 kwietnia 2017].

Wydzielone, w ramach zadań powierzonych na prace remontowe w placówkach oświatowych, środki finansowe dzielone były według następujących zasad:

- 900tys. zł przeznaczanych było na wykonywanie przeglądów placówek oświatowych,
- 15proc. pozostałych środków pozostawało w gestii Wydziału Edukacji z przeznaczeniem na usuwanie awarii,
- 85 proc. podlegało rozdysponowaniu pomiędzy dzielnice proporcjonalnie do potrzeb remontowych i liczby dzieci uczęszczających do placówek oświatowych na terenie każdej z dzielnic<sup>432</sup>.

Wprowadzenie powyższego podziału oznaczało, że część środków finansowych przeznaczonych na program nie była przekazywana do dyspozycji dzielnic, pozostając w gestii Wydziału Edukacji oraz Zespołu Ekonomiki Oświaty.

<sup>431</sup> Uchwała nr LXXn/916/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie reorganizacji jednostki budżetowej Zespołu Ekonomiki Oświaty Kraków-Zachód w Krakowie, zmiany jej nazwy i nadania statutu oraz likwidacji jednostek budżetowych: Zespołu Ekonomiki Oświaty Kraków-Południe i Zespołu Ekonomiki Oświaty Kraków-Wschód.

<sup>432</sup> Zarządzenie nr 1963/2005 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 25 października 2005 r. w sprawie wprowadzenia procedury planowania i realizacji prac remontowych gimnazjów, szkół podstawowych i przedszkoli.

Tabela 38. Wysokość środków przeznaczanych na zadania powierzone dzielnicom Krakowa w latach 1997-2014, w PLN

| RODZAJE ZADAŃ POWIERZONYCH                             | 1997             | 1998              | 1999              | 2000              | 2001              | 2002              | 2003              | 2004              | 2005              | 2006              | 2007              | 2008              | 2009              | 2010              | 2011              | 2012              | 2013              | 2014              |
|--------------------------------------------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Prace remontowe szkół podstawowych i przedszkoli       | 4 000 000        | 4 600 000         | 5 060 000         | 5 370 000         | 5 640 000         | 5 640 000         | 5 640 000         | 5 640 000         | 5 800 000         | 11 800 000        | 11 800 000        | 12 036 000        | 12 519 000        | 8 764 200         | 8 764 000         | 10 836 000        | 9 210 600         | 9 210 600         |
| Prace remontowe żłobków                                |                  |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   | 240 000           | 240 000           | 245 000           | 255 240           | 180 000           | 180 000           | 225 000           | 191 700           | 191 700           |
| Prace remontowe dróg i chodników                       | 3 000 000        | 3 450 000         | 7 510 000         | 10 500 000        | 11 025 000        | 11 025 000        | 11 025 000        | 11 025 000        | 11 340 000        | 23 600 000        | 23 600 000        | 24 072 000        | 25 038 000        | 17 532 000        | 17 532 000        | 21 690 000        | 18 438 300        | 18 438 300        |
| Modernizacja ogródków jordanowskich                    | 1 000 000        | 1 150 000         | 1 270 000         | 1 350 000         | 1 418 000         | 1 418 000         | 1 418 000         | 1 418 000         | 1 458 000         | 3 040 000         | 3 040 000         | 3 101 000         | 3 231 000         | 2 268 000         | 2 268 000         | 2 790 000         | 2 371 500         | 2 371 500         |
| Tworzenie skwerów wraz z małą architekturą             | 1 000 000        | 1 150 000         | 1 210 000         | 1 350 000         | 1 418 000         | 1 418 000         | 1 418 000         | 1 418 000         | 1 418 000         | 3 040 000         | 3 040 000         | 3 101 000         | 3 231 000         | 2 268 000         | 2 268 000         | 2 790 000         | 2 371 500         | 2 371 500         |
| Budowa i przebudowa ulic lokalnych wraz z oświetleniem |                  |                   |                   | 8 620 000         | 10 791 000        | 7 518 000         | 5 819 000         | 5 252 000         | 4 400 000         | 5 000 000         | 5 000 000         | 5 000 000         | 5 000 000         | 5 000 000         | 5 000 000         | 4 000 000         |                   |                   |
| Lokalne wydarzenia kulturalne                          |                  |                   |                   | 180 000           | 189 000           | 189 000           | 189 000           | 189 000           | 194 400           | 403 200           | 403 200           | 412 000           | 428 760           | 300 600           | 300 600           | 378 000           | 321 300           | 321 300           |
| Program poprawy bezpieczeństwa „Bezpieczny Kraków”     |                  |                   |                   |                   | 126 000           | 126 000           | 126 000           | 126 000           | 129 600           | 270 000           | 270 000           | 276 000           | 288 000           | 201 600           | 201 600           | 252 000           | 214 200           | 214 200           |
| Problematyka osób niepełnosprawnych                    |                  |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   | 2 160 000         | 2 160 000         | 2 204 000         | 2 295 000         | 1 620 000         | 1 620 000         | 1 998 000         | 1 698 300         | 1 698 300         |
| Osiedlowa i szkolna infrastruktura sportowa            |                  |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   | 900 000           | 900 000           | 1 116 000         | 948 600           | 948 600           |
| <b>RAZEM:</b>                                          | <b>9 000 000</b> | <b>10 350 000</b> | <b>15 050 000</b> | <b>27 370 000</b> | <b>30 607 000</b> | <b>27 334 000</b> | <b>25 635 000</b> | <b>25 068 000</b> | <b>24 740 000</b> | <b>49 553 200</b> | <b>49 553 200</b> | <b>50 447 000</b> | <b>52 286 000</b> | <b>39 034 400</b> | <b>39 034 200</b> | <b>46 075 000</b> | <b>35 766 000</b> | <b>35 766 000</b> |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [[http://bip.krakow.pl/?dok\\_id=1561](http://bip.krakow.pl/?dok_id=1561); dostęp: 11 kwietnia 2017].

Po przekazaniu przez Wydział Edukacji informacji do dzielnic o kwotach przysługujących im na realizację zadań remontowych, jednostki pomocnicze do końca października roku poprzedzającego rok realizacji podejmowały uchwały, wskazując w formie listy rankingowej wykaz zadań wraz z przypisanymi doń kwotami, które nie mogły się jednak różnić od kwot wskazanych w wycenach i kosztorysach inwestorskich. Procedura przewidywała możliwość etapowania zadań (realizację w kilku latach budżetowych), jeżeli ich koszt przewyższa możliwości finansowe dzielnicy w danym roku. Ponadto prace remontowe realizowane w ramach zadań powierzonych mogły zostać dofinansowane ze środków przeznaczanych na realizację zadań priorytetowych. Podobny schemat podziału środków finansowych oraz zasady planowania i realizacji zadań obowiązywały także przy pracach remontowych w żłobkach, przy czym jednostką odpowiedzialną za ich realizację nie był Wydział Edukacji, ale Wydział Spraw Społecznych<sup>433</sup> (od 2007 roku funkcję tę przejęło wyodrębnione z wydziału Biuro ds. Ochrony Zdrowia)<sup>434</sup>.

Kolejna omawiana procedura zadań powierzonych z zakresu budowy i przebudowy ulic lokalnych wraz z oświetleniem oraz remontów dróg, chodników i oświetlenia nacechowana była wysoce skomplikowanymi algorytmami określającymi podział środków pomiędzy poszczególne jednostki pomocnicze. Dla pierwszej grupy zadań całkowita kwota przypadająca poszczególnym dzielnicom była uzależniona od sumy powierzchni normatywnej ulic gminnych zakwalifikowanych do modernizacji w danej dzielnicy w stosunku do potrzeb modernizacyjnych występujących w skali całego miasta. Realizacja zadań powierzonych z zakresu budowy i przebudowy ulic lokalnych wraz z oświetleniem następowała na podstawie uchwał podejmowanych przez rady dzielnic do końca sierpnia roku poprzedzającego rok wykonywania zadań. Dzielnice wskazywały kolejność i hierarchię wnioskowanych zadań, biorąc pod uwagę:

- najpilniejsze potrzeby w tym zakresie ze szczególnym uwzględnieniem inicjatyw mieszkańców zgłaszanych w trybie LII (Lokalnych Inicjatyw Inwestycyjnych),
- uzupełnienie w stosunku do innych zadań realizowanych przez jednostki miejskie,
- koordynację z innymi zadaniami zawartymi w planie zadań powierzonych w zakresie prac remontowych dróg, chodników i oświetlenia oraz zadań priorytetowych dzielnicy,
- możliwości finansowe realizacji zadania tzn. wysokość środków przewidzianych na dany rok w budżecie miasta oraz środków planowanych na wydatki budżetu miasta związane z wieloletnimi programami inwestycyjnymi.

---

<sup>433</sup> Zarządzenie nr 1451/2005 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 5 sierpnia 2005 r. w sprawie procedury planowania i realizacji prac remontowych żłobków.

<sup>434</sup> Zarządzenie nr 2306/2011 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 10 października 2011 r. w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Biura ds. Ochrony Zdrowia.



Kwoty przypadające poszczególnym dzielnicom w ramach zadań powierzonych w zakresie prac remontowych dróg, chodników i oświetlenia określone były na podstawie sumy powierzchni rzeczywistej ulic gminnych danej dzielnicy znajdujących się wewnątrz i na zewnątrz pierwszej obwodnicy Krakowa w stosunku do powierzchni rzeczywistej ulic gminnych w całym mieście<sup>435</sup>.

W przypadku, gdy do realizacji wskazanych zadań konieczne było pozyskanie na rzecz Gminy Miejskiej Kraków gruntów, Wydział Geodezji Urzędu Miasta Krakowa dokonywał, na podstawie operatu ewidencji, wstępnego ustalenia stanu własnościowego terenów wchodzących w zakres zadania, a Wydział Skarbu Miasta na tej podstawie przeprowadzał analizę możliwości pozyskania ich na rzecz miasta. W przypadku, gdy zadanie nie mogło być wykonane, jednostka realizująca niezwłocznie informowała o tym fakcie dzielnicę, która podejmowała uchwałę korygującą, wskazując nowe zadanie. Środki finansowe pozostające w wyniku oszczędności po rozstrzygniętych przetargach mogły być przeznaczone na realizację zadań w ramach programu prace remontowe dróg, chodników i oświetlenia lub jeżeli pozwalały na to terminy przeznaczone na nowe zadania w ramach zadań z zakresu budowy i przebudowy ulic lokalnych wraz z oświetleniem.

Procedura prac remontowych dróg i chodników, podobnie jak procedura remontów placówek oświatowych, przewidywała dokonywanie corocznych przeglądów stanu dróg i chodników przez przedstawicieli dzielnic oraz jednostek odpowiedzialnych za utrzymanie infrastruktury drogowej w mieście. Na podstawie przeglądu sporządzane były wykazy aktualnych potrzeb w zakresie remontów dróg i chodników wraz z zakresami rzeczowymi oraz wstępnym szacunkowym określeniem kosztów realizacji prac remontowych. Na podstawie wykazu i szacunkowych kosztów dzielnice do 15 października roku poprzedzającego rok realizacji zadań ustalały w formie uchwały listy rankingowe zadań. Wprowadzenie nowych zadań mogło nastąpić dopiero po wyczerpaniu możliwości realizacji tych wskazanych na liście hierarchicznej w terminie uzgodnionym z jednostką realizującą.

Środki w ramach programu prace remontowe dróg, chodników i oświetlenia mogły być przeznaczane za zgodą Rady Miasta Krakowa, na dofinansowanie zadań planowanych i realizowanych w ramach programu budowa i modernizacja ulic lokalnych wraz z oświetleniem lub zadań priorytetowych.

Procedura planowania i realizacji zadań z zakresu tworzenia, modernizacji i utrzymania ogródków jordanowskich (osiedlowych placów zabaw) oraz zieleńców i skwerów wraz z małą

---

<sup>435</sup> Zarządzenie nr 1077/2004 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 5 lipca 2004 r. w sprawie procedur planowania i realizacji zadań powierzonych dzielnicom w zakresie budowy i przebudowy ulic gminnych wraz z oświetleniem oraz w zakresie prac remontowych dróg, chodników i oświetlenia.

architekturą regulowała planowanie i realizację zadań powierzonych z dwóch ściśle powiązanych ze sobą dziedzin, tj. modernizacji ogródków jordanowskich oraz tworzenia i modernizacji zieleńców i skwerów. Zgodnie z postanowieniami uchwały Zarządu Miasta Krakowa dzielnice dysponowały całością środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań z tego zakresu, przy czym tworzone przez jednostki pomocnicze listy rankingowe obligatoryjnie musiały otwierać zadania wskazane przez jednostkę realizującą, związane z bieżącym utrzymaniem i konserwacją ogródków jordanowskich. Taki zapis procedury wprowadzał istotne ograniczenie w uprawnieniach decyzyjnych dzielnic, ale gwarantował finansowanie w pierwszej kolejności prac zapewniających bezpieczne funkcjonowanie istniejących obiektów. Podział środków finansowych pomiędzy poszczególne dzielnice przebiegał kilkustopniowo. Środki budżetowe przeznaczone na zadania z zakresu tworzenia zieleńców i skwerów wraz z małą architekturą dzielone były w równych częściach na każdą z dzielnic, natomiast wielkość środków przeznaczanych na prace modernizacyjne ogródków jordanowskich w poszczególnych dzielnicach uzależniona była od liczby placów zabaw, jakie znajdowały się na jej terenie.

Jednostki pomocnicze mogły realizować zadania jedynie na terenach będących własnością Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa, przy czym w odróżnieniu od innych zadań powierzonych procedura dopuszczała do 2011 roku możliwość współfinansowania zadań w zakresie modernizacyjno-remontowym ogródków jordanowskich na terenach spółdzielni mieszkaniowych. Działo się tak w przypadku, gdy spółdzielnia pokrywała co najmniej 50 proc. kosztów realizacji zadania oraz zadeklarowała przejęcie obowiązków gospodarza placu zabaw i jego utrzymanie w przyszłości. Ponadto w ramach zadań powierzonych z zakresu tworzenia, modernizacji i utrzymania ogródków jordanowskich (osiedlowych placów zabaw) oraz zieleńców i skwerów wraz z małą architekturą istniała możliwość dofinansowania wyposażenia obiektów zabawowo-sportowych na terenie szkół i przedszkoli, pod warunkiem funkcjonowania ich jako obiektów ogólnie dostępnych<sup>436</sup>.

Jak wspomniano już wcześniej, zadaniami powierzonymi, w których środki finansowe dzielone były równo pomiędzy poszczególne dzielnice, były zadania realizowane w ramach Programu Poprawy Bezpieczeństwa dla Miasta Krakowa pod nazwą „Bezpieczny Kraków”, zadania z zakresu lokalnych wydarzeń kulturalnych jak też zadania dotyczące problematyki osób niepełnosprawnych. Procedury wyboru i realizacji zadań w ramach tych trzech programów charakteryzowały się pewnym podobieństwem. Jedyna znacząca różnica dotyczyła zadań

---

<sup>436</sup> Uchwała nr 370/2000 Zarządu Miasta Krakowa z dnia 10 kwietnia 2000 r. w sprawie wprowadzenia Procedury planowania i realizacji zadań w zakresie tworzenia, modernizacji i utrzymania ogródków jordanowskich oraz zieleńców i skwerów wraz z małą architekturą.

wskazanych w ramach programu Bezpieczny Kraków. Zgodnie z Zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa funkcjonujący w każdej z dzielnic dzielnicowy zespół koordynacyjny przedstawiał zarządowi dzielnicy propozycje zadań, na podstawie której ten ostatni przygotowywał projekt uchwały. W praktyce część jednostek pomocniczych z uwagi na relatywnie niewielkie środki finansowe dostępne w ramach tego programu nie powoływała dodatkowych zespołów koordynacyjnych, a projekty uchwał przygotowały komisje lub zarządy dzielnic.

Jednostkami realizującymi te trzy programy były odpowiednio: dla zadań wskazanych w ramach Lokalnych wydarzeń kulturalnych - Wydział Kultury i Dziedzictwa Narodowego<sup>437</sup>, dla zadań finansowanych w ramach programu Bezpieczny Kraków - Wydział Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego<sup>438</sup>, a dla zadań z zakresu problematyki osób niepełnosprawnych - Wydział Świadczeń Socjalnych<sup>439</sup>.

Ostatni z programów zadań powierzonych dotyczył budowy, modernizacji, prac remontowych osiedlowej, szkolnej infrastruktury sportowej oraz rekreacyjnej i został wprowadzony uchwałą Rady Miasta Krakowa w 2009 roku<sup>440</sup> (przy czym dzielnice rozpoczęły realizację zadań w ramach tego programu od roku budżetowego 2010). Zgodnie z Zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie wprowadzenia procedury planowania i realizacji zadań powierzonych w zakresie budowy, modernizacji, prac remontowych osiedlowej i szkolnej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej realizatorem zadań wskazanych przez dzielnice był Zarząd Infrastruktury Sportowej. Podział środków finansowych pomiędzy poszczególne jednostki pomocnicze odbywał się proporcjonalnie do liczby ludności zamieszkującej na ich terenie, co było rozwiązaniem stosowanym jedynie w tym programie zadań.

Komisje w składzie: przedstawiciele Zarządu Infrastruktury Sportowej, oraz danej dzielnicy przeprowadzały przegląd istniejących gminnych obiektów sportowych oraz innej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej, jednocześnie ustalając możliwości utworzenia nowych. Realizator sporządzał w konsultacji z dzielnicami wykazy aktualnych potrzeb (wraz ze wstępnym szacunkowym określeniem kosztów) i przekazywał je dzielnicom w terminie do 31 maja roku planowania zadania. Dzielnicę ustalały i przekazywały ponownie jednostce realizującej listy

---

<sup>437</sup> Zarządzenie nr 636/2003 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie zmian w Procedurze planowania i realizacji kulturalnych wydarzeń lokalnych dzielnic.

<sup>438</sup> Zarządzenie nr 15/2004 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 12 stycznia 2004 r. w sprawie wprowadzania procedury planowania i realizacji zadań w ramach Programu Poprawy Bezpieczeństwa dla Miasta Krakowa pod nazwą „Bezpieczny Kraków”.

<sup>439</sup> Zarządzenie nr 1326/2005 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawie wprowadzenia procedury planowania i realizacji zadań powierzonych dzielnicom w zakresie problematyki osób niepełnosprawnych.

<sup>440</sup> Uchwała nr LXX/912/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 29 kwietnia 2009 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Miasta Krakowa nr XXXI/232/99 z dnia 6 października 1999 r. w sprawie powierzenia dzielnicom kompetencji decyzyjnych przy wyborze szczegółowych zadań w określonych dziedzinach.

rankingowe w zakresie budowy, modernizacji, prac remontowych osiedlowej i szkolnej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej w terminie do 15 sierpnia roku planowania. W przypadku niepodjęcia stosownej uchwały przez radę dzielnicy Zarząd Infrastruktury Sportowej ustalał listę rankingową realizowanych zadań<sup>441</sup>.

Zadania powierzone w zakresie budowy, modernizacji, prac remontowych osiedlowej i szkolnej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej mogły być realizowane w cyklu wieloletnim nie dłużej jednak niż 3 lata, procedura dopuszczała ponadto współfinansowanie do wysokości 50 proc. kosztów zadań realizowanych na terenie będącym własnością spółdzielni mieszkaniowych, przy czym spółdzielnia mieszkaniowa musiała zagwarantować przejęcie obowiązków gospodarza obiektu sportowego oraz zapewnić jego ogólną dostępność.

Program zadań powierzonych stanowił podstawowy element finansowania działalności krakowskich dzielnic. Analiza wysokości środków finansowych przeznaczanych na jego realizację, a zwłaszcza fakt stopniowego obejmowania coraz to nowych obszarów aktywności samorządu tym programem, jest argumentem przemawiającym na korzyść tezy o wzroście kompetencji decyzyjnych dzielnic w latach 1996-2014, a więc także zwiększeniu ich roli i znaczenia.

#### **3.2.4. Zadania dzielnic oraz środki wydzielone do ich dyspozycji (stan po reformie)**

Przyjęcie w roku 2009 nowej Ustawy o finansach publicznych określiło wymóg prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego gospodarki finansowej w układzie wieloletnim w ramach wieloletniej prognozy finansowej<sup>442</sup>. Wieloletnia prognoza finansowa miała być planem finansowym przyjmowanym w formie uchwały organu stanowiącego, obejmującym minimum rok budżetowy i 3 kolejne lata. Nowy dokument planistyczny określał prognozę następujących parametrów budżetowych:

- dochodów budżetu w podziale na dochody i wydatki bieżące,
- dochodów i wydatków majątkowych, w tym dochodów ze sprzedaży majątku,
- wyniku budżetu,
- przychodów i rozchodów budżetu, z uwzględnieniem długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia.

Wejście w życie nowego prawa zostało rozłożone na etapy, równocześnie z nową ustawą w

---

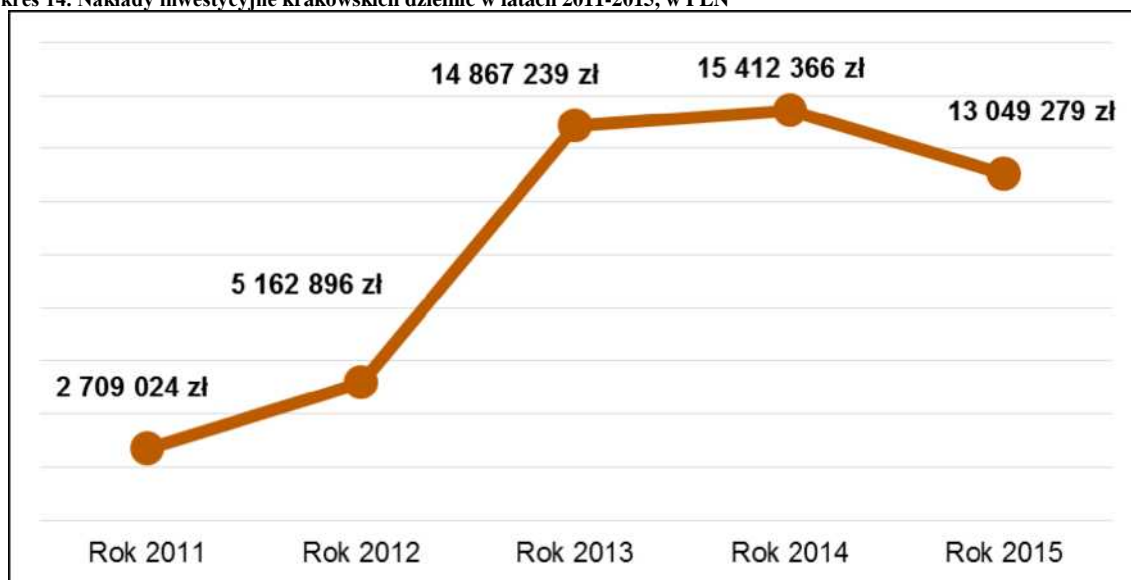
<sup>441</sup> Zarządzenie nr 1729/2009 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 7 sierpnia 2009 r. w sprawie wprowadzenia procedury planowania i realizacji zadań powierzonych dzielnicom w zakresie budowy, modernizacji, prac remontowych osiedlowej i szkolnej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej w ramach uprawnień decyzyjnych dzielnic przyznanych uchwałą nr XXXI/232/99 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 października 1999 r. w sprawie powierzenia dzielnicom kompetencji decyzyjnych przy wyborze szczegółowych zadań w określonych dziedzinach (z późn. zm.).

<sup>442</sup> Ustawa o finansach publicznych.

latach 2010-2013 funkcjonowały niektóre przepisy ustawy dotychczasowej<sup>443</sup>.

Postanowienia nowej ustawy w kontekście funkcjonowania krakowskich dzielnic nosły z sobą poważne implikacje w zakresie realizacji zadań wieloletnich wskazywanych przez te jednostki. Zadania bieżące, ale przede wszystkim zadania inwestycyjne będące częścią składową wydatków majątkowych musiały być (w przypadku ich realizacji w cyklu dłuższym niż rok) wskazywane w wieloletniej prognozie finansowej. Tymczasem na poziomie prawa miejscowego brak było aktów prawnych umożliwiających dzielnicom wprowadzenie do wieloletniej prognozy finansowej wskazanych zadań. Pierwsza wieloletnia prognoza finansowa przyjęta przez Radę Miasta Krakowa uchwałą z dnia 16 lutego 2011 roku nie obejmowała zadań dzielnic<sup>444</sup>. Taki stan rzecz skutkował niemożnością finansowania przez te jednostki zadań trwających dłużej niż rok, a więc w praktyce poważnie utrudniał, jeżeli nie uniemożliwiał, realizację inwestycji na poziomie dzielnic. Poniższy wykres wskazuje nakłady finansowe dzielnic na inwestycje w latach 2011-2015.

Wykres 14. Nakłady inwestycyjne krakowskich dzielnic w latach 2011-2015, w PLN



Źródło: *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [[http://bip.krakow.pl/?dok\\_id=1561](http://bip.krakow.pl/?dok_id=1561); dostęp: 11 kwietnia 2017].

Zmniejszeniu nakładów na zadania inwestycyjne towarzyszył spadek wykonania wskazanych inwestycji, w roku 2011 wyniósł on tylko 36,5 proc. całości planu finansowego zadań. Wykonanie zadań inwestycyjnych dzielnic w ujęciu procentowym wskazuje tabela 39.

<sup>443</sup> J. Charytoniuk, Jakie zmiany wnosi nowa ustawa o finansach publicznych?, *Portal nowoczesnych księgowych Infor.pl* [<http://ksiegowosc.infor.pl/raport-dnia/111088,Jakie-zmiany-wnosi-nowa-ustawa-o-finansach-publicznych.html>]; dostęp: 12 stycznia 2017].

<sup>444</sup> Uchwała nr VIII/63/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Krakowa na lata 2011-2033.

**Tabela 39. Wykonanie zadań inwestycyjnych dzielnic Krakowa w latach 2011-2015, w proc.**

| Rok              | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------|------|------|------|------|------|
| Wykonanie (proc) | 36,5 | 60,4 | 94,2 | 97,4 | 98,8 |

Źródło: *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [[http://bip.krakow.pl/?dok\\_id=1561](http://bip.krakow.pl/?dok_id=1561); dostęp: 11 kwietnia 2017].

Niemożliwość realizacji przez dzielnice wieloletnich inwestycji trwała do roku 2013, kiedy to weszła w życie nowelizacja Statutu Miasta Krakowa zmieniająca zasady prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki pomocnicze krakowskiego samorządu. Zgodnie z nowymi regulacjami środki wydzielone do dyspozycji dzielnic określone są w układzie wieloletnim na podstawie zapisów wieloletniej prognozy finansowej. W przypadku realizacji zadania w cyklu wieloletnim rada dzielnicy musiała podjąć uchwałę określającą nakład środków finansowych niezbędnych do realizacji wskazanego zadania w danym roku budżetowym i w latach następnych, aż do zakończenia jego wykonywania<sup>445</sup>.

Zmiana zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez dzielnice sprawiła, że funkcjonujący podział na program zadań priorytetowych i powierzonych stał się anachronizmem utrudniającym prowadzenie gospodarki finansowej tym jednostkom. 10 dziedzin objętych programem zadań powierzonych oznaczało 10 osobnych pul środków finansowych. Realizacja zadania o wartości kilkuset tysięcy złotych często oznaczała dla rady dzielnicy konieczność finansowania go z kilku źródeł (kilku programów zadań powierzonych i programu zadań priorytetowych). Dla przykładu sfinansowanie przez Radę Dzielnicy III Prądnik Czerwony budowy nowego placu zabaw przy ul. Ślicznej w kwocie 350 000 zł wymagało montażu finansowego, w którym ujęto trzy rodzaje zadań powierzonych: modernizację ogródków jordanowskich (161 410 zł), tworzenie zieleńców i skwerów (48 590 zł), problematykę osób niepełnosprawnych (140 000 zł)<sup>446</sup>. Poszczególne programy zadań powierzonych miały przypisanych doń różnych realizatorów oraz różne terminy podejmowania przez rady dzielnic uchwał, co komplikowało proces decyzyjny i sprawiło, że cały system finansowania zadań dzielnic stawał się niewydolny.

Przygotowując nowe statuty dzielnic, Rada Miasta Krakowa postanowiła o nadaniu nowej formuły kompetencyjnej tym jednostkom. Określono statutowy katalog kompetencji dzielnic oraz nowy system finansowania ich zadań. Wraz z wejściem w życie nowych statutów dzielnic likwidacji uległ program zadań powierzonych i priorytetowych. Osobne pule środków finansowych

<sup>445</sup> Uchwała z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Krakowa.

<sup>446</sup> Zob. Uchwała nr LXXVII/1134/13 Rad Miasta Krakowa z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie zmiany uchwały nr LXX/1013/13 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Krakowa (z późn. zm.).

przeznaczone na zadania priorytetowe i 10 rodzajów zadań powierzonych zastąpione zostały jedną pulą środków wydzielonych do dyspozycji jednostek pomocniczych. Określono nowe kryteria rozdziału środków pomiędzy poszczególne dzielnice, w myśl których 40 proc. środków dzielonych jest w równym stopniu na każdą z dzielnic, kolejne 40 proc. rozdysponowane jest proporcjonalnie do liczby stałych mieszkańców jednostek pomocniczych, a podział ostatnich 20 proc. odbywa się z uwzględnieniem powierzchni terenów będących własnością Gminy Miejskiej Kraków i nieoddanych we władanie osobom trzecim lub terenów Skarbu Państwa będących w zarządzie miejskich jednostek organizacyjnych przypadających na każdą z tych jednostek<sup>447</sup>.

Nowe statuty dzielnic wprowadziły jedną procedurę oraz jeden kalendarz realizacji zadań<sup>448</sup>. Wstępna informacja o wysokości środków w ujęciu wieloletnim na zadania dzielnic określana jest na podstawie obowiązującej wieloletniej prognozy finansowej w terminie do końca marca roku poprzedzającego rok realizacji zadań. Rady dzielnic w terminie do końca maja roku poprzedzającego rok realizacji podejmują uchwały w sprawie ustalenia wstępnej listy zadań. Następnie do końca czerwca roku poprzedzającego rok realizacji jednostki organizacyjne miasta określają koszty wnioskowanych zadań, propozycje harmonogramów ich realizacji. Po uzyskaniu informacji od jednostek organizacyjnych miasta rady dzielnic podejmują w terminie do końca lipca roku poprzedzającego rok realizacji uchwały w sprawie ustalenia ostatecznego wykazu wskazanych zadań<sup>449</sup>.

Nadając dzielnicom nowe statuty, Rada Miasta Krakowa zwiększyła znacznie swobodę w dysponowaniu środkami finansowymi. Fundusze wydzielone do dyspozycji dzielnic jednostki te mogły przeznaczyć na realizację przedsięwzięć wchodzących w zakres zadań własnych gminy oraz na realizację projektów zleconych do wykonywania przez powiatowe służby, inspekcje i straże. Jedynym statutowym ograniczeniem tej swobody było wprowadzenie reguły wydatkowej określającej maksymalny bądź minimalny pułap środków koniecznych do przeznaczenia na poszczególne dziedziny działalności dzielnic. Zgodnie z przyjętymi zasadami dzielnice zobligowane zostały do przeznaczania co najmniej 70 proc. środków finansowych będących w ich dyspozycji na remonty budynków szkół podstawowych, gimnazjów, przedszkoli oraz żłobków, budowę, modernizację, remonty ogródków jordanowskich, zieleńców, skwerów, budowę, modernizację, remonty miejskiej infrastruktury drogowej oraz budowę, modernizację, remonty osiedlowej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej. Dalsze 5 proc. środków rady jednostek pomocniczych musiały

---

<sup>447</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, § 64.

<sup>448</sup> Nowe statuty dzielnic, *Goniec Małopolski* [<http://www.goniecmałopolski.pl/artukul,1485,nowe-statuty-dzielnic.html>]; dostęp: 12 stycznia 2017).

<sup>449</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, § 70.

przeznaczać na realizację dzielnicowych programów wspierania osób niepełnosprawnych. Ustalone progi maksymalne dotyczyły zadań związanych z obsługą administracyjno-biurową rad i zarządów dzielnic oraz komunikacji z mieszkańcami, na każdy z tych obszarów dzielnice mogły przeznaczyć nie więcej niż 2 proc swoich budżetów<sup>450</sup>.

Wprowadzenie reguły wydatkowej wymusiło inne zmiany w zasadach gospodarki finansowej dzielnic. Zadania związane z bieżącym utrzymaniem, jak też organizacją przeglądów, usuwaniem awarii zostały w całości przeniesione do kompetencji jednostek organizacyjnych miasta. Chcąc zapewnić jasny podział kompetencyjny pomiędzy dzielnicami, a pozostałymi organami krakowskiego samorządu, wprowadzono wymóg sporządzania wykazu dróg oraz innych obiektów i terenów, na których będą realizowane zadania jednostek pomocniczych<sup>451</sup>.

Ujednoczenie procedur realizacji zadań dzielnic przełożyło się także na zmiany zasad sprawozdawczości i procedury kontrolne. Jednostki organizacyjne miasta zapewniają dzielnicom możliwą konsultację wszystkich etapów planowania i realizacji wskazanych zadań. Prezydent Miasta Krakowa został zobowiązany do przedkładania dzielnicom szczegółowych sprawozdań z realizacji zadań w dwóch terminach: do 6 sierpnia roku realizacji informację półroczną, a do 20 lutego roku następnego - roczne sprawozdanie z wykonania zadań dzielnic. Jednostki pomocnicze mogą zawnioskować o przeprowadzenie kontroli i ocenę realizacji zadań. Wniosek kontrolny przyjmowany uchwałą rady dzielnicy kierowany jest do Prezydenta Miasta Krakowa, który może zlecić przeprowadzenie doraźnej kontroli komórce organizacyjnej Urzędu Miasta Krakowa ds. kontroli wewnętrznej, w terminie 14 dni od otrzymania wniosku. W przypadku odmowy zlecenia przeprowadzenia kontroli rada dzielnicy może skierować wniosek o jej przeprowadzenie do Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Krakowa<sup>452</sup>. Pomimo zastosowania jednolitego kalendarza prowadzenia przez dzielnice gospodarki finansowej, w kilku szczególnie istotnych dla jednostek pomocniczych obszarach merytorycznych wprowadzono uszczegółowienia. Co istotne, w założeniu nie miały one wpływać na sam kalendarz przygotowywania uchwał rozdysponowujących całość środków finansowych -aby utrzymać zasadę „jednej uchwały budżetowej jednej rady dzielnicy”.

Szczegółowymi zasadami objęto zadania związane z komunikacją z mieszkańcami, problematyką osób niepełnosprawnych. Nowe statuty dzielnic wprowadziły także mechanizmy konsultacji społecznych przy wyborze zadań, co w skali funkcjonowania krakowskich dzielnic sta-

---

<sup>450</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, § 65.

<sup>451</sup> Uchwała nr XVI/285/15 Rady Miasta Krakowa z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie wykazu dróg, obiektów i terenów, na których realizowane są zadania Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa.

<sup>452</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, § 75.



nowiło novum. Konsultacje społeczne miały się odbywać przez narzędzie budżetu obywatelskiego oraz wniosku obywatelskiego. Każda z dzielnic mogła przystąpić do budżetu obywatelskiego, wydzielając na ten cel część swoich środków finansowych, o których podziale w głosowaniu decydować mieli mieszkańcy. W ramach procedury wniosku obywatelskiego grupa 25 mieszkańców mogła zaproponować radzie dzielnicy wskazanie do realizacji ważnego z ich punktu widzenia zadania publicznego<sup>453</sup>.

Tabela 40. Wysokość środków finansowych przeznaczanych przez dzielnice Krakowa na budżet obywatelski w latach 2015-2018, w PLN

| Dzielnica                           | Rok 2015*        | Rok 2016*        | Rok 2017         | Rok 2018         |
|-------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <b>I Stare Miasto</b>               | 130 000          | 70 000           | 100 000          | 110 000          |
| <b>II Grzegórzki</b>                | 100 000          | 150 000          | 25 000           | 25 000           |
| <b>III Prądnik Czerwony</b>         | 100 000          | 350 000          | 300 000          | 200 000          |
| <b>IV Prądnik Biały</b>             |                  | 400 000          | 400 000          | 400 000          |
| <b>V Krowodrza</b>                  | 50 000           | 50 000           | 100 000          | 100 000          |
| <b>VI Bronowice</b>                 | 100 000          | 100 000          | 100 000          | 100 000          |
| <b>VII Zwierzyniec</b>              | 100 000          | 200 000          | 250 000          | 250 000          |
| <b>VIII Dębniki</b>                 | 100 000          | 100 000          | 200 000          | 200 000          |
| <b>IX Łagiewniki-Borek F alecki</b> | 95 000           | 200 000          | 190 000          | 110 000          |
| <b>X Swoszowice</b>                 | 100 000          | 100 000          | 100 000          | 70 000           |
| <b>XI Podgórze Duchackie</b>        | 100 000          | 100 000          | 100 000          | 100 000          |
| <b>XII Bieżanów-Prokocim</b>        | 100 000          | 100 000          | 100 000          | 130 000          |
| <b>XIII Podgórze</b>                | 100 000          | 100 000          | 100 000          | 100 000          |
| <b>XIV Czyżyny</b>                  | 100 000          | 100 000          | 50 000           | 50 000           |
| <b>XV Mistrzejowice</b>             |                  | 200 000          | 100 000          | 100 000          |
| <b>XVI Bięczyce</b>                 | 50 000           | 50 000           | 40 000           |                  |
| <b>XVII Wzgórza Krzesławickie</b>   | 100 000          | 50 000           | 50 000           | 50 000           |
| <b>XVIII Nowa Huta</b>              | 100 000          | 100 000          | 50 000           | 50 000           |
| <b>OGOŁEM:</b>                      | <b>1 525 000</b> | <b>2 520 000</b> | <b>2 355 000</b> | <b>2 145 000</b> |

\* Edycja łączona 2015/2016 głosowanie w roku 2015

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Budżet Obywatelski Miasta Krakowa [<http://budzet.krakow.pl>; dostęp: 17 czerwca 2017].

Dzielnice nader często korzystają z możliwości udziału w budżecie obywatelskim, angażując w ten mechanizm partycypacji społecznej spore środki finansowe, co pokazuje tabela 40. Budżet obywatelski stał się nieodłącznym elementem aktywności krakowskich dzielnic i pozwolił im lepiej diagnozować potrzeby mieszkańców, wychodząc naprzeciw aktywnym grupom społecznym. Znacznie rzadziej wykorzystywane jest drugie z narzędzi konsultacyjnych, tj. wniosek obywatelski. W latach 2015-2016 mieszkańcy złożyli tylko 3 wnioski obywatelskie, wszystkie adresowane do Rady Dzielnicy VII Zwierzyniec, jeden z nich, dotyczący budowy oświetlenia ulicznego w ciągu ulicy Jodłowej i Starowolskiej, został przez radę dzielnicy rozpatrzone pozytywnie, a zadanie zostało przyjęte do realizacji w cyklu wieloletnim<sup>454</sup>.

<sup>453</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, §§ 76 - 78.

<sup>454</sup> Uchwała nr XI/103/2015 Rady Dzielnicy VII Zwierzyniec z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie wniosku do Prezydenta Miasta Krakowa dotyczącego wprowadzenia do Wieloletniej Prognozy Finansowej i Wieloletniego Planu Inwestycyjnego zadania inwestycyjnego planowanego przez Radę Dzielnicy VII Zwierzyniec do realizacji w latach



**Tabela 41. Wydatkowanie środków wydzielonych do dyspozycji dzielnic Krakowa w układzie działów**

| Dział klasyfikacji budżetowej          | Rok 2011          | Rok 2012          | Rok 2013          | Rok 2014          | Rok 2015          |
|----------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Transport i łączność                   | 26 761 300        | 27 208 700        | 18 825 310        | 19 673 680        | 22 842 111        |
| Turystyka                              |                   |                   | 10 000            | 10 000            |                   |
| Działalność usługowa - cmentarze       | 47 500            | 31 200            | 33 000            | 27 000            | 23 950            |
| Administracja publiczna                | <b>4 481 630</b>  | <b>4 050 217</b>  | <b>3 918 023</b>  | <b>3 979 545</b>  | <b>875 139</b>    |
| Bezpieczeństwo publiczne               | 1 196 430         | 1 176 550         | 1 143 950         | 1 027 100         | 1 249 432         |
| Oświata i wychowanie                   | 13 191 970        | 12 900 900        | 11 038 448        | 10 921 430        | 10 839 661        |
| Ochrona zdrowia                        | 384 800           | 282 400           | 238 950           | 271 930           | 254 500           |
| Pomoc społeczna                        | 476 800           | 394 500           | 318 200           | 261 700           | 503 822           |
| Zadania w zakresie polityki społecznej | 2 426 100         | 2 514 600         | 2 112 300         | 2 143 790         | 3 016 257         |
| Edukacyjna opieka wychowawcza          | 842 270           | 859 200           | 904 500           | 783 500           | 1 258 871         |
| Gospodarka komunalna                   | 6 392 450         | 6 349 003         | 5 512 892         | 6 255 970         | 5 714 734         |
| Kultura                                | 2 005 700         | 1 863 530         | 1 865 490         | 1 741 260         | 2 557 667         |
| Kultura fizyczna                       | 2 149 950         | 1 829 200         | 2 230 000         | 2 309 900         | 2 089 855         |
| <b>OGOLEM:</b>                         | <b>60 356 900</b> | <b>59 460 000</b> | <b>48 151 063</b> | <b>49 406 805</b> | <b>51 225 999</b> |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Zarządzenia nr 848/2012 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Krakowa za rok 2011, informacji o stanie mienia komunalnego Gminy Miejskiej Kraków za rok 2011 oraz sprawozdania z wykonania planów finansowych jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 10, 13 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dla których organem założycielskim jest Gmina Miejska Kraków za 2011 rok; Zarządzenia nr 833/2013 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 28 marca 2013 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Krakowa za 2012 rok, informacji o stanie mienia komunalnego Gminy Miejskiej Kraków oraz sprawozdania z wykonania planów finansowych jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 10, 13 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dla których organem założycielskim jest Gmina Miejska Kraków za 2012 rok; Zarządzenia nr 818/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Krakowa za 2013 rok, informacji o stanie mienia komunalnego Gminy Miejskiej Kraków oraz sprawozdania z wykonania planów finansowych jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 10, 13 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dla których organem założycielskim jest Gmina Miejska Kraków za 2013 rok; Zarządzenia nr 719/2015 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Krakowa za 2014 rok, informacji o stanie mienia komunalnego Gminy Miejskiej Kraków oraz sprawozdania z wykonania planów finansowych jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 10, 13 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dla których organem założycielskim jest Gmina Miejska Kraków za 2014 rok; Zarządzenia nr 770/2016 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Krakowa za 2015 rok, informacji o stanie mienia komunalnego Gminy Miejskiej Kraków oraz sprawozdania z wykonania planów finansowych jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 10, 13 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dla których organem założycielskim jest Gmina Miejska Kraków za 2015 rok.

Nowe zasady gospodarki finansowej dzielnic niewątpliwie pozytywnie wpłynęły na możliwości działania tych jednostek, przyczyniając się do bardziej efektywnego zarządzania środkami publicznymi będącymi w ich gestii. O prawdziwości powyższej tezy świadczy m.in. struktura wydatków dzielnic z lat 2011-2015 zaprezentowana w tabeli 41. Zestawienie obejmuje okres od roku 2011 do 2015, a więc lata obowiązywania nowej Ustawy o finansach publicznych. Wymiernym wskaźnikiem prowadzenia bardziej efektywnej gospodarki finansowej na podstawie nowych statutów jest obserwowane wyraźne zmniejszenie wydatków krakowskich dzielnic na zadania z zakresu administracji publicznej pomiędzy rokiem 2014 a rokiem 2015 (spadek z blisko 3 mln 800 tys. zł do 875 tys. zł), a więc w okresie wejścia w życie nowych statutów dzielnic. Kolejnym argumentem potwierdzającym wzrost jakości realizacji zadań publicznych jest powszechne planowanie zadań w układzie wieloletnim. Z 18 dzielnic 17 zaplanowało realizację swoich zadań inwestycyjnych i bieżących na podstawie wieloletniej prognozy finansowej (nie

uczyniła tego tylko Dzielnica I Stare Miasto) w perspektywie sięgającej roku 2020 (stan na rok 2016). Łączna wysokość środków przeznaczonych przez jednostki pomocnicze na realizację zadań wieloletnich wynosiła prawie 22 mln złotych. Zestawienie zadań wieloletnich dzielnic prezentuje tabela 42.

Tabela 42. Rozdysponowanie środków na zadania wieloletnie dzielnic Krakowa wg stanu na rok 2016, w PLN

| Dzielnica                   | Rok 2016         | Rok 2017         | Rok 2018         | Rok 2019         | Rok 2020       | RAZEM             |
|-----------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|-------------------|
| I Stare Miasto              |                  |                  |                  |                  |                |                   |
| II Grzegórzki               | 454 000          | 92 000           |                  |                  |                | 546 000           |
| III Prądnik Czerwony        | 856 585          | 635 000          | 757 000          | 300 000          |                | 2 548 585         |
| IV Prądnik Biały            | 253 000          | 770 000          |                  |                  |                | 1 023 000         |
| V Krowodrza                 | 808 940          | 673 940          | 673 940          | 500 000          | 197 000        | 2 853 820         |
| VI Bronowice                | 504 000          | 347 000          | 790 000          |                  |                | 1 641 000         |
| VII Zwierzyniec             | 205 500          | 195 000          | 500 000          | 500 000          |                | 1 400 500         |
| VIII Dębniki                | 425 000          | 700 000          |                  |                  |                | 1 125 000         |
| IX Łagiewniki-Borek Fałęcki | 800 670          | 648 432          | 390 000          |                  |                | 1 839 102         |
| X Swoszowice                | 1 479 000        | 871 000          | 326 000          |                  |                | 2 676 000         |
| XI Podgórze Duchackie       | 912 500          | 93 782           |                  |                  |                | 1 006 282         |
| XII Bieżanów-Prokocim       | 510 000          | 200 000          |                  |                  |                | 710 000           |
| XIII Podgórze               | 775 000          |                  |                  |                  |                | 775 000           |
| XIV Czyżyny                 | 255 588          | 169 915          |                  |                  |                | 425 503           |
| XV Mistrzejowice            | 25 000           | 220 000          | 565 400          |                  |                | 810 400           |
| XVI Bieżczyce               | 382 487          | 370 000          |                  |                  |                | 752 487           |
| XVII Wzgórza Krzesławickie  | 571 000          | 280 000          | 100 000          |                  |                | 951 000           |
| XVIII Nowa Huta             | 600 000          | 300 000          |                  |                  |                | 900 000           |
| <b>OGOLEM:</b>              | <b>9 818 270</b> | <b>6 566 069</b> | <b>4 102 340</b> | <b>1 300 000</b> | <b>197 000</b> | <b>21 983 679</b> |

Zródło: Opracowanie własne na podstawie Uchwały nr XLIV/791/16 Rady Miasta Krakowa z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie zmiany uchwały Nr LXX/1013/13 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Krakowa (z późn. zm.).

Dzięki uchwaleniu przez Radę Miasta Krakowa nowych statutów dzielnic jednostki te uzyskały nowe możliwości i narzędzia skutecznego działania. Reforma finansów dzielnic z roku 2014 stanowi zatem kolejny ewolucyjnego procesu rozwoju krakowskich jednostek pomocniczych.

### 3.2.5. Pozostała grupa wydatków związana z funkcjonowaniem dzielnic

Omawiając zagadnienia związane z gospodarką finansową dzielnic, należy na koniec odnieść się do jeszcze jednej grupy wydatków bezpośrednio powiązanych z funkcjonowaniem tych jednostek. Do tego rodzaju środków finansowych należą m.in. koszty diet członków rad dzielnic czy też środki przeznaczane w latach 1995-2010 na Konkurs Dzielnic.

Do 1998 roku diety radnych dzielnic stanowiły część wydatków związanych z funkcjonowaniem biur jednostek pomocniczych, a ich wielkość była uzależniona od wewnętrznych rozstrzygnięć rad dzielnic. W 1997 roku uchwałą Rady Miasta Krakowa wydzielono diety dla przewodniczących dzielnic, których wielkość wynosić miała 1,5

przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej<sup>455</sup>, a w 1998 roku diety dla pozostałych członków rad dzielnic. Zgodnie z uchwałą Rady Miasta Krakowa członkowie zarządu oraz członkowie rad dzielnic otrzymywać mieli dietę za udział w posiedzeniach rad, zarządów i komisji dzielnic oraz zespołów problemowych, do których desygnowani zostali uchwałą swojej rady dzielnic. Wysokość uposażenia miała być uzależniona od średniego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej<sup>456</sup>.

Rada Miasta Krakowa jednak już w maju 1998 roku zmieniła zasady ich wypłacania, obniżając współczynnik krotności wynagrodzenia w gospodarce narodowej do wysokości 1,3<sup>457</sup>. Kolejne nowelizacje uchwał Rady Miasta Krakowa z lat 2003 i 2006 spowodowały dalsze zmniejszenie wspomnianego współczynnika do poziomu 1,075 krotności średniego wynagrodzenia w gospodarce rynkowej oraz wprowadziły zasadę, że dietę za działalność w radach dzielnic mogą pobierać jedynie ci radni, którzy nie sprawują jednocześnie mandatu radnego miasta Krakowa i członka rady dzielnic<sup>458</sup>.

Przewodniczący i pozostali członkowie zarządów dzielnic pobierają stałe miesięczne uposażenie, natomiast pozostali członkowie rad dzielnic diety uzależnione od ich zaangażowania w pracę jednostki pomocniczej. Dla przykładu, wysokość diet w 2003 roku wynosiła dla przewodniczących zarządów dzielnic 2.228,68 zł, dla ich zastępców 1 114,34 zł, członków zarządów 557,17 zł, a pozostałych dzielnicowych radnych do 378,88 zł<sup>459</sup>.

Wzrost średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w latach 2004-2010 spowodował znaczący wzrost uposażenia członków rad dzielnic, zjawisko to dotyczyło głównie poborów przewodniczących zarządów, których diety przekroczyły w 2007 roku wysokość wynagrodzenia radnych miejskich (2,7 tys. zł miesięcznie), by osiągnąć pod koniec 2008 roku kwotę 3,1 tys. zł miesięcznie. Wydatki Budżetu Urzędu Miasta Krakowa na diety członków rad dzielnic wyniosły w 2008 roku 2,7 mln złotych, natomiast miejskich radnych 1,5 mln<sup>460</sup>.

Z uwagi na znaczny wzrost uposażenia przewodniczących zarządów dzielnic Rada Miasta Krakowa zdecydowała się na kolejną korektę wysokości diet członków rad dzielnic, wpro-

---

<sup>455</sup> Rady Miasta Krakowa z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie zasad ustalania i wypłacania diet dla przewodniczących zarządów dzielnic.

<sup>456</sup> Uchwała nr CIII/955/98 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 stycznia 1998 r. w sprawie zasad ustalania i wypłacania diet dla przewodniczących, zastępców, członków zarządów dzielnic oraz członków rad dzielnic.

<sup>457</sup> Uchwała nr CXVII/1040/98 Rady Miasta Krakowa z dnia 20 maja 1998 r., zmieniająca uchwałę w sprawie zasad ustalania i wypłacania diet dla przewodniczących, zastępców, członków zarządów dzielnic oraz członków rad dzielnic.

<sup>458</sup> Uchwała nr CXVIII/1270/06 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 października 2006 r. w sprawie zmiany uchwały nr CIII/955/98 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 stycznia 1998 r. w sprawie zasad ustalania i wypłacania diet dla przewodniczących, zastępców, członków zarządów dzielnic oraz członków rad dzielnic.

<sup>459</sup> Uchwała nr XXIII/224/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 10 września 2003 r. w sprawie zmiany uchwały nr CIII/955/98 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 stycznia 1998 r. w sprawie zasad ustalania i wypłacania diet dla przewodniczących, zastępców, członków zarządów dzielnic oraz członków rad dzielnic.

<sup>460</sup> A. Maj, *Radny zadba o radnego*, Dziennik Polski 2008, nr 220.

dzając zasadę, iż dieta przewodniczących zarządów dzielnic nie może być wyższa od uposażenia radnych miasta Krakowa<sup>461</sup>. Wprowadzenie tego rozwiązania ustabilizowało wysokość diet w dzielnicach. W roku 2014 dieta przewodniczących oscylowała wokół kwoty 2650 zł, wiceprzewodniczących 1325 zł a członków zarządów dzielnic 662 zł. Członkowie rad dzielnic niezasiadający w zarządach mogli otrzymywać miesięczne uposażenie nieprzekraczające kwoty 567 zł, przy czym do tej kwoty wliczany był udział w sesjach rady, praca w komisjach, dodatek dla przewodniczącego komisji i dodatek za udział w pracach zespołu problemowego, np. przy odbiorze prac finansowanych ze środków dzielnicy<sup>462</sup>.

Środkami finansowymi związanymi z funkcjonowaniem dzielnic były także środki budżetowe przeznaczane przez Radę Miasta Krakowa w ramach Konkursu Dzielnic. Dzielnice corocznie od 1995 do 2010 roku mogły uczestniczyć w konkursie ogłaszanym przez Radę Miasta Krakowa. Przedmiotem konkursu były projekty inwestycyjne, modernizacyjne lub remontowe w zakresie infrastruktury technicznej, kultury, kultury fizycznej, sportu, rekreacji lub ochrony środowiska. Każda dzielnica mogła złożyć tylko jeden projekt w danym roku. Nagrodzone mogły być maksymalnie trzy projekty. Środki finansowe przeznaczone na realizację projektów nagrodzonych w wyniku rozstrzygnięcia konkursu były corocznie określane w Budżecie Miasta Krakowa. Wysokość środków przeznaczanych na ten cel prezentuje tabela 43.

Zadania konkursowe mogły być realizowane jedynie na terenach będących własnością Gminy Miejskiej Kraków, a projekt zgłaszany do konkursu musiał posiadać opinie merytoryczne właściwych wydziałów i jednostek Urzędu Miasta Krakowa, deklarowany termin realizacji, kosztorys, wymagane prawem decyzje budowlane oraz opis zadania wraz z uzasadnieniem. Ponadto ważnym elementem w ocenie projektu była deklaracja udziału finansowego w jego realizacji, podjęta przez wnioskującą o dotację dzielnicę, oraz pisemne potwierdzenie udziału sponsorów i innych podmiotów zewnętrznych. Termin składania projektów upływał 1 marca danego roku, natomiast rozstrzygnięcie konkursu następowało do 15 kwietnia. W skład komisji konkursowej wchodził radni miasta Krakowa wybierani przez radę z uwzględnieniem parytetów klubowych. Przewodniczącym komisji był wiceprzewodniczący Rady Miasta Krakowa, któremu powierzono współpracę z dzielnicami<sup>463</sup>.

---

<sup>461</sup> Uchwała nr LXXIV/955/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 3 czerwca 2009 r. w sprawie zmiany uchwały nr CIII/955/98 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 stycznia 1998 r. w sprawie zasad ustalania i wypłacania diet dla przewodniczących, zastępców, członków zarządów dzielnic oraz członków rad dzielnic.

<sup>462</sup> J. Drath, Ile zarabiają radni w dzielnicach?, *Portal LoveKraków.pl* [[http://lovekrakow.pl/aktualnosci/diety-radnych-dzielnicowych\\_7794.html](http://lovekrakow.pl/aktualnosci/diety-radnych-dzielnicowych_7794.html)]; dostęp: 13 stycznia 2017].

<sup>463</sup> Uchwała nr VII/88/07 Rady Miasta Krakowa z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie konkursu dla rad dzielnic miasta Krakowa w latach 2007-2010.

Tabela 43. Wysokość środków finansowych przeznaczana na Konkurs Dzielnic Krakowa w latach 1995-2010

| Rok  | Wysokość środków w PLN | Rok  | Wysokość środków w PLN |
|------|------------------------|------|------------------------|
| 1995 | 200 000                | 2003 | 300 000                |
| 1996 | 300 000                | 2004 | 300 000                |
| 1997 | 300 000                | 2005 | 350 000                |
| 1998 | 300 000                | 2006 | 350 000                |
| 1999 | 330 000                | 2007 | 350 000                |
| 2000 | 371 000                | 2008 | 350 000                |
| 2001 | 390 000                | 2009 | 400 000                |
| 2002 | 390 000                | 2010 | 300 000                |

Źródło: *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [[http://bip.krakow.pl/?bip\\_id=1&mimi=464](http://bip.krakow.pl/?bip_id=1&mimi=464); dostęp: 11 kwietnia 2017].

Samorząd Krakowa stworzył, specyficzny model finansowania działań jednostek pomocniczych. Gospodarka finansowa dzielnic została skonstruowana w taki sposób, aby zagwarantować władzom miasta możliwość sprawowania kontroli nad działaniami jednostek pomocniczych oraz zapewnić unitarny charakter gminy, stąd wspomniane już wcześniej ograniczenie gospodarki finansowej jednostek pomocniczych jedynie do strony wydatków, bez możliwości uzyskiwania przez nie własnych dochodów.

Zmiana prawa krajowego wymusiła jednak odejście od tego skomplikowanego systemu finansowania zadań dzielnic na rzecz prowadzenia przez dzielnice wieloletniej gospodarki finansowej, ale i ta zmiana okazała się korzystna dla tych jednostek.

Niezwykle ważne dla analizowanego zagadnienia jest wskazanie czynników, jakie wpłynęły na proces przekazywania dzielnicom coraz to nowych zadań i kompetencji. Na pewno jednym z najważniejszych pośród nich będzie - o czym wspominał Stanisław Handzlik, wieloletni przewodniczący Rady Miasta Krakowa i radny miasta Krakowa - chęć wykorzystania potencjału społecznego tkwiącego w tych jednostkach na rzecz realizacji statutowych zadań gminy. Zdaniem radnego, posługując się zasadą pomocniczości, dzielnice, będą lepiej dysponować środkami finansowymi niż miejscy urzędnicy<sup>464</sup>.

Podobnego zdania jest prof. Janusz Orkisz, przewodniczący Krajowej Konferencji Komitetów Obywatelskich. Uważa on, że dzielnice najlepiej wiedzą, jak należy wydać środki finansowe, aby osiągnąć jak największy pożytek dla swoich mieszkańców. Tę tezę popiera także Ireneusz Raś, wieloletni przewodniczący Dzielnic XVI, radny miasta Krakowa a obecnie poseł na Sejm RP, twierdząc, że dzielnice są bardzo efektywne w wydawaniu publicznych pieniędzy<sup>465</sup>.

Krzysztof Pakoński stwierdza z kolei, że skoro problemy lokalne nie są widoczne w centrum miasta (centrum miasta jest rozumiane tutaj jako magistrat) to jedynym sposobem ich rozwiązania jest decentralizacja samorządu i podjęcie się rozwiązywania problemów lokalnych na poziomie

<sup>464</sup> S. Handzlik, *Głos podczas dyskusji*, Konferencja z okazji 14. rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w mieście Krakowie, Kraków 2005.

<sup>465</sup> Małopolska Konferencja Dzielnic, Osiedla, Sołectwa - jednostki pomocnicze w samorządzie terytorialnym. Doświadczenia i wnioski po 15 latach, *Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski* [<http://www.sgpm.krakow.pl/wydarzenia/> formatka.php?idwyb=32; dostęp: 21 września 2013].

samorządu dzielnicowego - lokalnego<sup>466</sup>.

Powyższe opinie charakteryzują pewien sposób myślenia krakowskich samorządowców, w którym dominuje nieufność wobec urzędników, jak też zaufanie do działalności organów samorządowych weryfikowanych w procesie wyborczym. Krakowscy politycy w swoich przekonaniach bliscy są szkole partycypacji społecznej głoszącej idee nowej decentralizacji. Szkoła ta, niezwykle aktywna na Zachodzie w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku, głosiła pogląd, że decentralizacja jest jedynym mechanizmem zapewniającym podporządkowanie urzędników politykom, a także społecznościom lokalnym. Postawy tego typu są niezwykle popularne zarówno na lewicy, jak też i prawicy. Prawica widzi w procesie decentralizacji przekazanie władzy w ręce konsumentów, natomiast lewica środek do zapewnienia możliwie jak największej sprawiedliwości społecznej.

Opierając się na powyższym rozumowaniu, możemy wydzielić trzy cele, jakie skłoniły samorząd Krakowa do przekazania dzielnicom kompetencji o charakterze decyzyjnym:

- usprawnienie zarządzania miastem,
- ograniczenie kosztów zarządzania przez zwiększenie efektywności gospodarowania środkami finansowymi,
- zdobycie większego wsparcia i zrozumienia dla działań samorządu.

### **3.3. SYSTEM WYBORCZY I UDZIAŁ MIESZKAŃCÓW KRAKOWA W PROCESIE WYBORCZYM**

Tryb wyboru członków rad dzielnic w Krakowie określa ordynacja wyborcza, która do niedawna stanowiła odrębny, jednobrzmiący załącznik do statutów dzielnic. Wraz z uchwaleniem nowych statutów dzielnic przepisy ordynacji wyborczej zostały włączone bezpośrednio do ich tekstu zasadniczego. Oprócz zasad przeprowadzania wyborów ordynacja określa także sposób ich przeprowadzania oraz warunki ważności głosowania<sup>467</sup>.

W wyborach może wziąć udział każdy mieszkaniec Krakowa, który najpóźniej w dniu głosowania ukończył 18 lat i stale zamieszkuje na obszarze działania danej rady dzielnicy.

Głosowanie przeprowadza się według ordynacji większościowej w okręgach jednomandatuowych. Wybory są tajne, powszechne, równe i bezpośrednie. Wyborca może oddać tylko jeden głos na jednego spośród zarejestrowanych kandydatów. O mandat radnego może się ubiegać każdy, komu przysługuje czynne prawo wyborcze oraz wobec którego nie wydano prawomoc-

---

<sup>466</sup> K. Pakoński, *Geneza powstania dzielnic miasta Krakowa*.

<sup>467</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnic I Stare Miasto w Krakowie, Rozdział IV Ordynacja wyborcza.



nego orzeczenia sądu stwierdzającego utratę prawa wybieralności<sup>468</sup>.

W opisie kandydat może wnieść o oznaczenie nazwą lub skrótem partii politycznej albo organizacji go popierającej. Każda osoba chcąca się ubiegać o mandat radnego musi złożyć, w siedzibie właściwej komisji wyborczej komplet dokumentów: zgłoszenie kandydata na radnego, oświadczenie kandydata i partii (organizacji, ugrupowania) popierającej danego kandydata<sup>469</sup>. Do roku 2014 przy rejestracji kandydata na członka rady dzielnicy wymagane było uzyskanie poparcia co najmniej 25 osób zamieszkałych w danym okręgu wyborczym, następnie wymóg ten zniesiono<sup>470</sup>. Jeżeli w terminie przewidzianym dla zgłaszania kandydatów w danym okręgu wyborczym zostanie zarejestrowany tylko jeden kandydat na członka rady, dzielnicowa komisja wyborcza uznaje za wybranego jedyne zarejestrowanego kandydata<sup>471</sup>.

W przypadku niezarejestrowania w okręgu wyborczym żadnego kandydata dzielnicowa komisja wyborcza postanawia o nieprzeprowadzeniu wyborów w tym okręgu. Jeżeli wybory zostaną odwołane z powodu braku kandydatów w więcej niż 1/3 okręgów w danej dzielnicy, odstępuje się od przeprowadzania wyborów na całym jej obszarze. Ponowne wybory zarządzane są w ciągu najbliższych 3 miesięcy, a czas trwania kadencji rady wybranej w ponownych wyborach upływa wraz z kadencją pozostałych rad dzielnic<sup>472</sup>.

Wybory do rad dzielnic zarządza Rada Miasta Krakowa, wyznaczając datę wyborów, godziny głosowania oraz powołując Miejskiego Komisarza Wyborczego i Komisję Odwoławczą. Postanowienia Miejskiego Komisarza Wyborczego są wydawane stosunkowo rzadko, przykładowo w wyborach do rad dzielnic w 2006 roku komisarz uchylił jedną uchwałę dzielnicowej komisji wyborczej dotyczącą ustalenia rejestru kandydatów na radnych Dzielnicy XVIII Nowa Huta<sup>473</sup> oraz dokonał jednej wykładni przepisów ordynacji wyborczej dotyczącej liczby mężów zaufania, jakich mogą wyznaczać poszczególni kandydaci na radnych dzielnic<sup>474</sup>. Określenie liczby radnych wybieranych w poszczególnych dzielnicach dokonywane jest w drodze zarządzenia Miejskiego Komisarza Wyborczego i musi być zgodne z postanowieniami Ustawy o samorządzie gminnym. Określenie liczby wybieranych radnych stanowi zatem jedynie formalną implementację przepisów ustawowych do prawa miejscowego. Na dzielnice liczące mniej niż 20

---

<sup>468</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, § 85.

<sup>469</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa*, [[http://bip.krakow.pl/?dok\\_id=29111](http://bip.krakow.pl/?dok_id=29111)]; dostęp: 11 kwietnia 2017].

<sup>470</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, § 112.

<sup>471</sup> *Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I—XVIII Miasta Krakowa z dnia 16 listopada 2006 r.*, archiwum UMK.

<sup>472</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, § 114.

<sup>473</sup> Postanowienie Miejskiego Komisarza Wyborczego nr 1/2006 z dnia 9 października 2006 r.

<sup>474</sup> Postanowienie Miejskiego Komisarza Wyborczego nr 2/2006 z dnia 10 października 2006 r.

tys. przypada 15 mandatów radnych, a w dzielnicach liczących więcej niż 20 tys. mieszkańców wybiera się 21 radnych<sup>475</sup>. Pomimo przekazania przez Radę Miasta Krakowa kompetencji w zakresie zatwierdzania okręgów wyborczych Miejskiemu Komisarzowi Wyborczemu, przepisy ordynacji wyborczej przewidują specjalny tryb w zakresie określania ich wielkości oraz granic. Prezydent Miasta Krakowa przygotowuje w formie zarządzenia projekt podziału poszczególnych dzielnic na okręgi wyborcze, przekazując go niezwłocznie do zaopiniowania poszczególnym radom dzielnic, a po uzyskaniu ich opinii wraz ze zgłoszonymi propozycjami korekt kieruje do Miejskiego Komisarza Wyborczego, który podejmuje ostateczną decyzję co do ich kształtu<sup>476</sup>.

Ordynacja wyborcza w sposób szczegółowy opisuje zasady, jakimi muszą kierować się władze miasta przy tworzeniu okręgów wyborczych. Zgodnie z ordynacją, podczas wyznaczania granic okręgów należy uwzględnić więzi społeczne oraz uwarunkowania przestrzenne. Ponadto określając granicę okręgów wyborczych, należy przestrzegać jednakowej normy przedstawicielstwa wynikającej z podzielenia liczby mieszkańców dzielnicy przez ustaloną dla danej rady liczbę wybieranych radnych. Odstępstwa od tak określonej normy przedstawicielstwa dopuszczalne są wyłącznie wtedy, gdy jest to uzasadnione względami społecznymi, uwarunkowaniami przestrzennymi czy też ekonomicznymi. Przy czym różnice w rozmiarach okręgów wyborczych nie mogą przekroczyć 25 proc. średniej wielkości okręgu<sup>477</sup>.

Zmiany granic okręgów wyborczych mogą być dokonywane na 3 miesiące przed dniem wyborów, w wypadku, kiedy rada dzielnicy nie przedstawi swojej opinii co do kształtu okręgów wyborczych, Miejski Komisarz Wyborczy ma prawo wydać stosowne zarządzenie, nie czekając na stanowisko rady w tym zakresie. Zarządzenie Miejskiego Komisarza Wyborczego podaje się do publicznej wiadomości najpóźniej w 50. dniu przed dniem wyborów<sup>478</sup>.

Organem rozstrzygającym skargi i spory wyborcze jest powoływana przez Radę Miasta Krakowa Komisja Odwoławcza. W skład komisji wchodzi: przewodniczący, jego zastępca, sekretarz i 2 członków. Nie mogą oni kandydować na członków rad dzielnic, ani też pełnić funkcji mężów zaufania poszczególnych kandydatów<sup>479</sup>. Za organizację i przeprowadzenie wyborów w poszczególnych dzielnicach odpowiadają dzielnicowe komisje wyborcze. Zgodnie z zapisami statutów dzielnicowe komisje wyborcze powoływane są przez Miejskiego Komisarza

---

<sup>475</sup> Ustawa o samorządzie gminnym, Art. 37.

<sup>476</sup> Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa nr 1153/06 z dnia 6 czerwca 2006 r. w sprawie utworzenia okręgów wyborczych w wyborach do rad dzielnic miasta Krakowa w 2006 roku.

<sup>477</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnic I Stare Miasto w Krakowie, § 102.

<sup>478</sup> Ibidem, § 103.

<sup>479</sup> Ibidem, § 93.

Wyborczego najpóźniej w 40. dniu przed dniem wyborów<sup>480</sup>. W skład każdej z 18 dzielnicowych komisji wyborczych wchodzi: przewodniczący, jego zastępca, sekretarz i członkowie w liczbie 4-6 osób. Statuty dzielnic określają następujące zasady obsady miejsc w komisjach:

- przewodniczący komisji - osoba wskazana przez Miejskiego Komisarza Wyborczego,
- zastępca przewodniczącego komisji - osoba wskazana przez właściwy terytorialnie zarząd dzielnicy,
- sekretarz komisji - osoba zakwalifikowana przez prezydenta miasta do komputerowej obsługi przesyłania wyników,
- 4-6 członków komisji - wyłonionych spośród osób wskazanych przez kluby radnych, według stanu klubów na 60 dni przed terminem powołania komisji, stosując parytet liczony metodą Sainte-Lague<sup>481</sup>.

Przed uchwaleniem nowych statutów dzielnic ordynacja wyborcza przekazywała w gestię Prezydenta Miasta Krakowa ustalenie zasad powoływania dzielnicowych komisji wyborczych<sup>482</sup>.

Obwody do głosowania obejmują do 3000 mieszkańców i tworzone są (jeżeli jest to możliwe) zgodnie z granicami obwodów wyborczych ustalonych na podstawie Kodeksu wyborczego<sup>483</sup>. W zakładach pomocy społecznej lub w zakładach dla inwalidów mogą być tworzone obwody zamknięte pod warunkiem, że zamieszkuje w nich co najmniej 15 wyborców. Za przeprowadzenie głosowania w poszczególnych obwodach wyborczych odpowiadają obwodowe komisje wyborcze<sup>484</sup>. Miejski Komisarz Wyborczy powołuje obwodowe komisje na 30 dni przed dniem wyborów. W skład ich wchodzi: przewodniczący, jego zastępca, sekretarz oraz 2-3 członków<sup>485</sup>.

Przepisy wyborcze nie regulują zasad prowadzenia kampanii wyborczej. Zapisy ordynacji stwierdzają jedynie, że zabronione jest prowadzenie agitacji w lokalu wyborczym oraz prowadzenie kampanii wyborczej w dzień przed głosowaniem jak też w samym dniu głosowania. Głosowanie co do zasady jest bezpośrednie, jednak wyborcy niepełnosprawni o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności lub tacy, którzy ukończyli 75. rok życia, mogą udzielić pełnomocnictwa do głosowania w swoim imieniu<sup>486</sup>. Niezwłocznie po zakończeniu głosowania obwodowa komisja wyborcza liczy głosy i na tej podstawie ustala wyniki głosowania w obwodzie. W przypadku otrzymania równej liczby głosów uprawniającej do uzyskania mandatu

---

<sup>480</sup> Ibidem, § 94.

<sup>481</sup> Ibidem, § 95.

<sup>482</sup> Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa nr 1445/06 z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie utworzenia okręgów wyborczych w wyborach do rad dzielnic miasta Krakowa w 2006 roku.

<sup>483</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. 2017 poz. 15, tekst jedn. z późn. zm.), Art. 12.

<sup>484</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnic I Stare Miasto w Krakowie, § 104.

<sup>485</sup> Ibidem, § 96.

<sup>486</sup> Ibidem, § 130.

radnego przez dwóch lub więcej kandydatów o jego otrzymaniu rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez przewodniczącą dzielnicowej komisji wyborczej<sup>487</sup>.

Ordynacja wyborcza przewiduje możliwość składania protestów wyborczych. Wyborca może w ciągu 14 dni od dnia wyborów za pośrednictwem Miejskiego Komisarza Wyborczego wnieść do Komisji Odwoławczej protest przeciwko ważności wyborów. Prawidłowo udokumentowany protest wyborczy wraz z własnym wyjaśnieniem Miejski Komisarz Wyborczy przekazuje w terminie 30 dni od dnia wyborów do Komisji Odwoławczej. Komisja Odwoławcza, rozpatrując protest, orzeka, czy w wyborach w danym okręgu dopuszczono się naruszenia przepisów ordynacji, które wywarło istotny wpływ na wyniki głosowania. Komisja Odwoławcza, orzekając o naruszeniu przepisów wyborczych, wnioskuje do Rady Miasta Krakowa o unieważnienie i zarządzenie ponownych wyborów w danym okręgu wyborczym, wskazując czynność, od której należy ponowić postępowanie wyborcze. Na orzeczenie Komisji Odwoławczej nie przysługuje środek zaskarżenia. Rada Miasta Krakowa, na podstawie złożonego przez Komisję Odwoławczą wniosku stwierdzając nieważność wyborów we wskazanym okręgu wyborczym, zarządza przeprowadzenie ponownych wyborów, określając, ich termin oraz kalendarz wyborczy<sup>488</sup>.

Analizując problematykę związaną z uczestnictwem mieszkańców w wyborach do organów jednostek pomocniczych, należy zauważyć relatywnie małą frekwencję wyborczą towarzyszącą wyborom do rad sołectw, osiedli czy dzielnic. W Krakowie sytuacja w tej materii jest odmienna, frekwencje wyborcze odnotowane w latach 1998-2014 były dość wysokie i wyniosły odpowiednio: w roku 1998 - 34,94 proc.<sup>489</sup>, w roku 2002 - 30,36 proc.<sup>490</sup>, w 2006 - 35,89 proc.<sup>491</sup>, w 2011 - 12,74 proc.<sup>492</sup> a w roku 2014 - 34,54 proc.<sup>493</sup>. Pełne dane na temat frekwencji w wyborach do rad dzielnic przedstawia tabela 43. Graficzne ujęcie frekwencji wyborczej przedstawione zostało na rysunku 21, przy czym obejmuje ono okres po redukcji liczby mandatów członków rad dzielnic, a więc lata 2002-2014.

Wybory do rad dzielnic w Krakowie nie zawsze charakteryzowały się tak wysoką frekwencją wyborczą. Pierwsze, które odbyły się 27 października 1991 roku, z powodu małego

---

<sup>487</sup> Ibidem, § 146.

<sup>488</sup> Ibidem, §§ 152-156.

<sup>489</sup> *Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa z dnia 12 października 1998 r.*, archiwum UMK.

<sup>490</sup> *Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa z dnia 27 października 2002 r.*, archiwum UMK.

<sup>491</sup> *Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa z dnia 16 listopada 2006 r.*, archiwum UMK.

<sup>492</sup> *Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa z dnia 9 stycznia 2011 r.*, archiwum UMK.

<sup>493</sup> *Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa z dnia 16 listopada 2014 r.*, archiwum UMK.

zainteresowania wyborców przyniosły ukonstytuowanie się jedynie 7 z 18 rad dzielnic (wybrano rady w dzielnicach: I, VI, VIII, X, XI, XV, XVII). Pozostałe rady udało się skompletować dopiero w wyborach uzupełniających dzięki akcji informacyjnej przeprowadzanej przez organizacje i stowarzyszenia lokalne oraz dzięki wprowadzeniu niewielkich diet za udział w posiedzeniach. Kłopoty z ukonstytuowaniem się rad dzielnic w 1991 roku wynikały m.in. z faktu przeprowadzenia wyborów do jednostek pomocniczych w połączeniu z głosowaniem do sejmu i senatu, a nie jak to miało miejsce w latach późniejszych w połączeniu z ogólnokrajowymi wyborami samorządowymi. W wyborach parlamentarnych tematyka samorządowa została zepchnięta poprzez problemy ogólnokrajowe, na dalszy plan.

Tabela 44. Frekwencja wyborcza w wyborach do rad dzielnic Krakowa w latach 1998-2014

| Nazwa dzielnicy                       | Frekwencja<br>1998 roku | Frekwencja<br>2002 roku | Frekwencja<br>2006 roku | Frekwencja<br>2011 roku | Frekwencja<br>2014 roku |
|---------------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Dzielnica I Stare Miasto              | 36,55%                  | 31,54%                  | 36,02%                  | 11,37%                  | 33,71%                  |
| Dzielnica II Grzegórzki               | 38,26%                  | 33,04%                  | 36,85%                  | 12,50%                  | 35,6%                   |
| Dzielnica III Prądnik Czerwony        | 36,64%                  | 32,24%                  | 36,97%                  | 13,87%                  | 33,88%                  |
| Dzielnica IV Prądnik Biały            | 36,31%                  | 29,82%                  | 37,01%                  | 8,82%                   | 35,11%                  |
| Dzielnica V Krowodrza                 | 38,31%                  | 36,65%                  | 39,53%                  | 12,94%                  | 38,14%                  |
| Dzielnica VI Bronowice                | 40,87%                  | 36,03%                  | 45,22%                  | 15,68%                  | 40,92%                  |
| Dzielnica VII Zwierzyniec             | 42,24%                  | 39,14%                  | 45,87%                  | 18,34%                  | 39,85%                  |
| Dzielnica VIII Dębniki                | 36,73%                  | 28,99%                  | 37,15%                  | 12,68%                  | 34,17%                  |
| Dzielnica IX Łagiewniki-Borek Fałęcki | 35,67%                  | 33,46%                  | 38,18%                  | 15,15%                  | 38,23%                  |
| Dzielnica X Swoszowice                | 40,73%                  | 36,85%                  | 41,13%                  | 21,37%                  | 35,33%                  |
| Dzielnica XI Podgórze Duchackie       | 31,09%                  | 27,68%                  | 32,83%                  | 7,65%                   | 32,39%                  |
| Dzielnica XII Bieżanów-Prokocim       | 32,47%                  | 28,36%                  | 32,90%                  | 10,27%                  | 32,77%                  |
| Dzielnica XIII Podgórze               | 31,5%                   | 27,66%                  | 33,75%                  | 13,68%                  | 33,21%                  |
| Dzielnica XIV Czyżyny                 | 33,68%                  | 31,29%                  | 34,92%                  | 15,09%                  | 36,28%                  |
| Dzielnica XV Mistrzejowice            | 30,01%                  | 25,75%                  | 32,53%                  | 11,44%                  | 35,12%                  |
| Dzielnica XVI Bieżczyce               | 28,79%                  | 24,54%                  | 30,44%                  | 13,05%                  | 30,06%                  |
| Dzielnica XVII Wzgórza Krzesławickie  | 36,58%                  | 32,97%                  | 36,32%                  | 20,11%                  | 33,66%                  |
| Dzielnica XVIII Nowa Huta             | 36,03%                  | 29,50%                  | 36,11%                  | 15,22%                  | 34,32%                  |
| <b>KRAKÓW OGÓLEM:</b>                 | <b>34,94%</b>           | <b>30,36%</b>           | <b>35,89%</b>           | <b>12,74%</b>           | <b>34,54%</b>           |

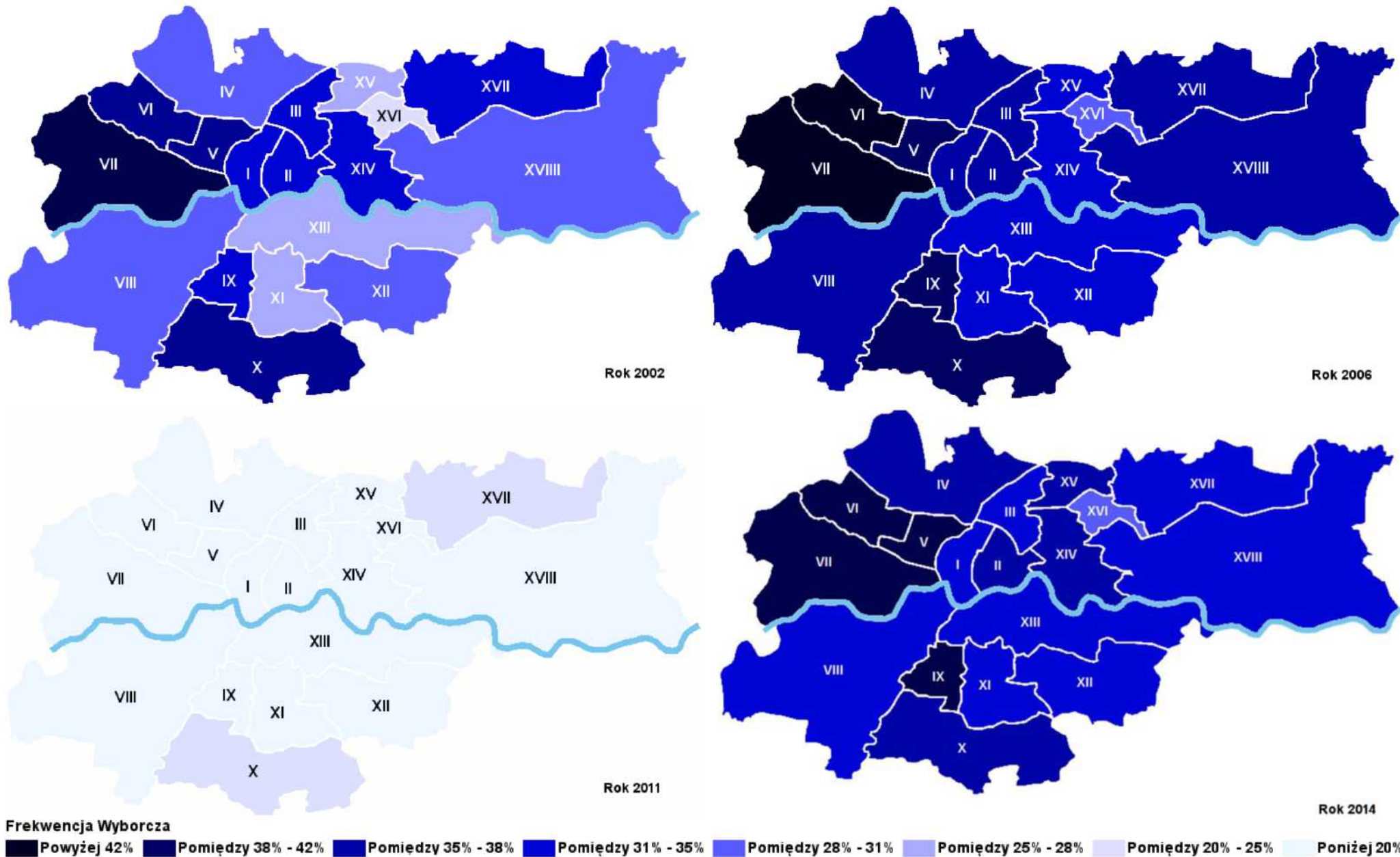
Źródło: Opracowanie własne na podstawie protokołów wyników wyborów do Rad Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa z: dnia 11 października 1998 r., dnia 27 października 2002 r., dnia 16 listopada 2006 r., dnia 9 stycznia 2011 r., dnia 16 listopada 2014 r., archiwum UMK.

Podobny negatywny efekt wyborczy przyniosło rozdzielenie wyborów do rad dzielnic od pozostałych wyborów samorządowych w roku 2011. Przed podjęciem tej decyzji przez Radę Miasta Krakowa przetoczyła się debata. Ostatecznie głosami radnych Prawa i Sprawiedliwości oraz niezrzeszonych podjęto decyzję o zmianie terminu wyborów. Autorzy proponowanych zmian zdawali sobie sprawę, że takie rozwiązanie wpłynie niekorzystnie na frekwencję wyborczą, jak przekonywał ówczesny radny miejski Paweł Sularz: „Pójdzie do nich [wyborów] najwyżej kilka procent mieszkańców. Wtedy okaże się, ilu osobom zależy na tym, aby w Krakowie istniały dzielnice. To może być argument za tym, aby je zlikwidować”<sup>494</sup>.

Rozdzielenie terminu wyborów spowodowało istotny spadek frekwencji wyborczej, lecz jednak potwierdziło potencjał społeczny tkwiący w dzielnicach. W odróżnieniu od roku 1991

<sup>494</sup> A. Maj, Przesunęli wybory, żeby zlikwidować dzielnice?, *Interia.pl* [<http://www.fakty.interia.pl/malopolskie/news-przesuneli-wybory-zeby-zlikwidowac-dzielnice,nld,1244877>; dostęp: 12 kwietnia 2017].

Rysunek 21. Frekwencja wyborcza w wyborach do rad dzielnic Krakowa, lata 2002-2014



Źródło: Opracowanie własne na podstawie protokołów wyników wyborów do Rad Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa z: dnia 27 października 2002 r., dnia 16 listopada 2006 r., dnia 9 stycznia 2011 r. oraz dnia 16 listopada 2014 r., archiwum UMK.

udało się nie tylko powołać wszystkie 18 dzielnic, ale także wyłonić obsadę wszystkich 372 mandatów. Frekwencja 12,74 proc. pomimo że znacznie niższa niż w wyborach w latach poprzednich, była na tle innych dużych miast i tak relatywnie wysoka (zob. wyk. 9).

Zestawiając poniższe fakty, należy stwierdzić, że na relatywnie dużą frekwencję wyborczą w wyborach do rad dzielnic w Krakowie oprócz łączenia terminu wyborów samorządowych z wyborami do rad dzielnic wpływ miało co najmniej kilka innych czynników, do których można zaliczyć w szczególności:

- zwiększenie kompetencji rad dzielnic, a przez to wzrost znaczenia jednostek pomocniczych,
- wzrost konkurencji wyborczej (dzielnice tworzone były przez środowiska Komitetu Obywatelskiego Miasta Krakowa, potem nastąpił wzrost aktywności w tej sferze innych środowisk politycznych głównie o charakterze centroprawicowym)<sup>495</sup>,
- wprowadzenie diet dla radnych dzielnic, członków zarządów i przewodniczących,
- prowadzenie akcji informacyjnej przez organy miasta i organizacje pozarządowe.

Analizując wyniki wyborów do krakowskich jednostek pomocniczych, należy się odnieść również do aktywności wyborczej w zakresie biernego prawa wyborczego. Kandydaci do rad dzielnic startowali pod szyldami ogólnokrajowych partii politycznych, lokalnych komitetów i organizacji społecznych lub ubiegali się o mandat radnego jako kandydaci niezależni. W 1998 roku we wszystkich dzielnicach zarejestrowało się łącznie 1749 osób kandydujących do rad dzielnic, w 2002 roku było ich 1849, w 2006 roku - 1335, w roku 2011 ich liczba była najniższa i wyniosła 1150 osób, aby w roku 2014 wzrosnąć do 1452<sup>496</sup>. Z powyższej analizy wynika wyraźnie kilka prawidłowości: małej frekwencji wyborczej w roku 2011 towarzyszyła mniejsza liczba zarejestrowanych kandydatów, redukcja mandatów do rad dzielnic przeprowadzona w 2002 roku nie miała wpływu na liczbę osób chcących ubiegać się o mandaty radnych, a przywrócenie połączonych terminów wyborów w roku 2014 spowodowało wzrost zainteresowania ubieganiem się o mandaty radnych w dzielnicach.

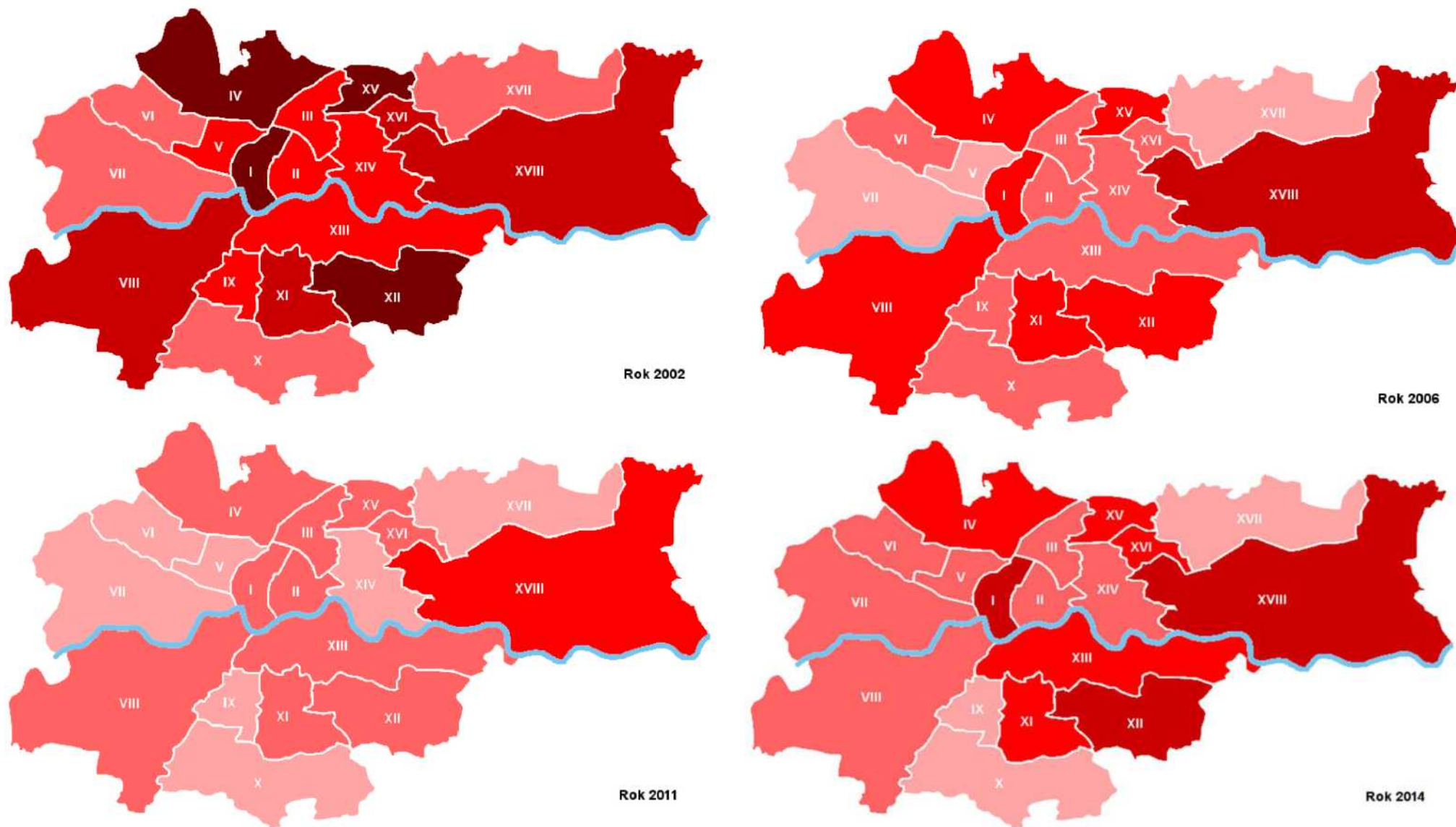
Z racji wykrystalizowania się podziału sceny politycznej na dwie główne partie polityczne Prawo i Sprawiedliwość oraz Platformę Obywatelską RP, jak też zmianę liczby mandatów w radach dzielnic, materiał porównawczy do przeprowadzenia pogłębionej analizy wyborczej obejmie lata 2002-2014. Przyjęcie do dalszych badań wskazanego okresu ułatwia uzyskanie materiału porównawczego do wykazania zachodzących prawidłowości. Szczegółowe dane wyjściowe prezentuje rysunek 22 oraz tabele 45-48.

---

<sup>495</sup> Komitet Obywatelski Miasta Krakowa [<http://www.komk-krakow.pl/www/index.php/historia/>; dostęp: 16 kwietnia 2013].

<sup>496</sup> Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I-XYIII Miasta Krakowa.

Rysunek 22. Średnia liczba kandydatów w wyborach do rad dzielnic Krakowa, lata 2002-2014



Średnia liczba kandydatów przypadająca na okręg wyborczy w poszczególnych dzielnicach

6 i powyżej Pomiędzy 5 a 6 Pomiędzy 4 a 5 Pomiędzy 3 a 4 Poniżej 3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie protokołów wyników wyborów do Rad Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa z: dnia 27 października 2002 r., dnia 16 listopada 2006 r., dnia 9 stycznia 2011 r. oraz dnia 16 listopada 2014 r., archiwum UMK.



**Tabela 45. Kandydaci zarejestrowani w wyborach do rad dzielnic Krakowa w roku 2002 - podział na ugrup-**

| Dzielnica    | PO         | PIS        | SLD        | LPR        | Samo<br>obrona | UP        | KPN      | SD       | UPR       | Kandydaci<br>niezależni/<br>bezpartyjni | Komitety i<br>organizacje<br>lokalne | Suma        | Średnia<br>na<br>okręg |
|--------------|------------|------------|------------|------------|----------------|-----------|----------|----------|-----------|-----------------------------------------|--------------------------------------|-------------|------------------------|
| I            | 14         | 19         | 13         | 9          | 5              | 1         |          |          |           | 35                                      | 46                                   | 142         | 6,76                   |
| II           | 2          | 5          | 11         | 8          | 8              |           |          |          |           | 37                                      | 28                                   | 99          | 4,71                   |
| III          | 11         |            | 10         | 16         |                | 3         |          |          |           | 33                                      | 31                                   | 104         | 4,95                   |
| IV           | 7          | 3          | 12         | 12         | 2              | 1         |          |          | 1         | 36                                      | 54                                   | 128         | 6,09                   |
| Y            | 9          | 15         | 9          | 3          | 1              |           |          |          |           | 19                                      | 38                                   | 94          | 4,48                   |
| VI           | 6          | 3          | 4          | 7          | 1              | 1         |          |          |           | 33                                      | 17                                   | 72          | 3,43                   |
| VII          | 9          | 5          | 9          | 2          |                | 2         |          |          |           | 14                                      | 36                                   | 77          | 3,67                   |
| VIII         | 8          | 4          | 14         | 10         | 4              |           |          |          |           | 22                                      | 43                                   | 105         | 5                      |
| IX           | 2          | 6          |            | 7          |                |           |          |          |           | 28                                      | 21                                   | 64          | 4,27                   |
| X            |            | 5          | 2          | 3          |                |           |          | 1        |           | 18                                      | 26                                   | 55          | 3,67                   |
| XI           | 7          | 13         | 17         | 17         | 3              | 1         |          |          |           | 22                                      | 39                                   | 119         | 5,67                   |
| XII          | 12         | 8          | 9          | 13         | 10             | 2         | 7        |          |           | 44                                      | 53                                   | 158         | 7,52                   |
| XIII         | 1          | 2          | 7          | 7          | 2              |           |          |          |           | 54                                      | 15                                   | 88          | 4,19                   |
| XIV          | 1          | 9          | 13         | 4          | 1              | 2         |          |          |           | 33                                      | 29                                   | 92          | 4,38                   |
| XV           | 12         | 20         | 19         | 13         | 1              |           |          | 1        | 10        | 38                                      | 29                                   | 143         | 6,81                   |
| XVI          | 12         | 12         | 14         | 6          | 12             | 1         |          |          |           | 35                                      | 23                                   | 115         | 5,48                   |
| XVII         | 4          | 4          | 8          | 6          | 4              | 1         |          |          |           | 24                                      | 22                                   | 73          | 3,48                   |
| XVIII        | 9          | 19         | 17         | 14         | 3              | 3         |          |          | 1         | 29                                      | 24                                   | 119         | 5,67                   |
| <b>Suma:</b> | <b>126</b> | <b>152</b> | <b>188</b> | <b>157</b> | <b>57</b>      | <b>18</b> | <b>7</b> | <b>2</b> | <b>12</b> | <b>554</b>                              | <b>574</b>                           | <b>1847</b> | <b>5,05</b>            |

Źródło: Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa z dnia 27 października 2002 r., archiwum UMK.

**Tabela 46. Kandydaci zarejestrowani w wyborach do rad dzielnic Krakowa w roku 2006 - podział na ugrupowania polityczne**

| Dzielnica    | PO         | PIS        | LID      | LPR      | Samo<br>obrona | Ruch<br>Pat. | ROP      | SD       | PSL      | Kandydaci<br>niezależni/<br>bezpartyjni | Komitety i<br>organizacje<br>lokalne | Suma        | Średnia<br>na<br>okręg |
|--------------|------------|------------|----------|----------|----------------|--------------|----------|----------|----------|-----------------------------------------|--------------------------------------|-------------|------------------------|
| I            | 16         | 18         | 1        | 1        | 1              | 1            | 1        |          |          | 40                                      | 6                                    | 85          | 4,05                   |
| II           | 6          | 10         |          | 1        |                |              |          |          |          | 42                                      | 4                                    | 63          | 3                      |
| III          | 21         | 6          | 2        |          |                |              |          | 1        |          | 38                                      | 6                                    | 74          | 3,52                   |
| IV           | 20         | 10         |          | 1        | 1              |              |          |          |          | 31                                      | 24                                   | 87          | 4,14                   |
| V            | 15         | 13         |          |          | 1              |              |          |          |          | 24                                      | 6                                    | 59          | 2,81                   |
| VI           | 16         | 1          |          |          |                |              |          |          |          | 42                                      | 8                                    | 67          | 3,19                   |
| VII          | 9          | 1          |          |          |                |              |          |          | 1        | 26                                      | 18                                   | 55          | 2,62                   |
| VIII         | 19         | 12         | 1        |          |                |              |          |          |          | 40                                      | 12                                   | 84          | 4                      |
| IX           | 8          | 1          |          |          |                |              |          |          |          | 28                                      | 11                                   | 48          | 3,2                    |
| X            | 3          | 7          |          |          |                |              |          | 1        |          | 33                                      | 7                                    | 51          | 3,4                    |
| XI           | 18         | 17         | 1        |          |                |              |          |          |          | 44                                      | 13                                   | 93          | 4,43                   |
| XII          | 19         | 16         | 1        | 2        | 1              |              |          |          |          | 56                                      | 9                                    | 104         | 4,95                   |
| XIII         | 4          | 12         |          | 1        | 1              |              |          |          |          | 47                                      | 7                                    | 72          | 3,43                   |
| XIV          | 18         |            | 1        |          |                |              |          |          |          | 40                                      | 13                                   | 72          | 3,43                   |
| XV           | 15         | 21         |          | 1        | 1              |              |          |          |          | 29                                      | 29                                   | 96          | 4,57                   |
| XVI          | 9          | 14         |          |          | 1              |              |          |          | 1        | 14                                      | 24                                   | 63          | 3                      |
| XVII         | 2          | 8          |          | 1        | 3              |              |          |          |          | 37                                      | 4                                    | 55          | 2,62                   |
| XVIII        | 3          | 18         |          | 1        | 2              |              |          |          |          | 36                                      | 47                                   | 107         | 5,09                   |
| <b>Suma:</b> | <b>221</b> | <b>185</b> | <b>7</b> | <b>9</b> | <b>12</b>      | <b>1</b>     | <b>1</b> | <b>2</b> | <b>2</b> | <b>647</b>                              | <b>248</b>                           | <b>1335</b> | <b>3,65</b>            |

Źródło: Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa z dnia 16 listopada 2006 r., archiwum UMK.

**Tabela 47. Kandydaci zarejestrowani w wyborach do rad dzielnic Krakowa w roku 2011 - podział na ugrupowania polityczne**

| Dzielnica      | PO         | PIS       | PD        | Zieloni 2004 | SD       | Prawica RP | Kandydaci niezależni/bezpartyjni | Komitety i organizacje lokalne | Suma        | Średnia na okręg |
|----------------|------------|-----------|-----------|--------------|----------|------------|----------------------------------|--------------------------------|-------------|------------------|
| I              | 19         | 4         |           | 1            |          |            | 32                               | 8                              | 64          | 3,05             |
| II             | 19         | 4         |           |              | 1        | 1          | 37                               | 1                              | 63          | 3                |
| III            | 19         | 3         | 1         |              |          |            | 36                               | 6                              | 65          | 3,09             |
| IV             | 21         |           | 1         |              |          |            | 39                               | 2                              | 63          | 3                |
| V              | 21         | 2         | 1         |              |          |            | 24                               |                                | 48          | 2,29             |
| VI             | 16         |           | 1         |              |          |            | 31                               | 8                              | 56          | 2,67             |
| VII            | 19         | 1         |           |              |          |            | 25                               | 5                              | 50          | 2,38             |
| VIII           | 17         | 3         |           |              | 1        |            | 38                               | 4                              | 63          | 3                |
| IX             | 9          |           |           |              |          |            | 29                               | 6                              | 44          | 2,09             |
| X              | 11         |           |           |              |          |            | 43                               | 2                              | 56          | 2,67             |
| XI             | 17         | 1         |           |              |          |            | 45                               | 5                              | 68          | 3,24             |
| XII            | 21         | 13        |           |              |          |            | 39                               | 8                              | 81          | 3,86             |
| XIII           | 17         | 2         |           |              |          |            | 47                               | 1                              | 67          | 3,19             |
| XIV            | 18         |           | 1         |              |          |            | 42                               | 1                              | 62          | 2,95             |
| XV             | 18         | 13        |           |              |          |            | 45                               | 2                              | 78          | 3,71             |
| XVI            | 13         | 15        |           |              |          |            | 38                               | 3                              | 69          | 3,29             |
| XVII           | 6          | 9         | 1         |              |          |            | 39                               | 2                              | 57          | 2,71             |
| XVIII          | 21         | 15        | 4         |              | 1        |            | 43                               | 12                             | 96          | 4,57             |
| <b>OGÓLEM:</b> | <b>302</b> | <b>85</b> | <b>10</b> | <b>1</b>     | <b>3</b> | <b>1</b>   | <b>672</b>                       | <b>76</b>                      | <b>1150</b> | <b>3,09</b>      |

Źródło: *Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa z dnia 9 stycznia 2011 r.*, archiwum UMK.

**Tabela 48. Kandydaci zarejestrowani w wyborach do rad dzielnic Krakowa w roku 2014 - podział na ugrupowania polityczne**

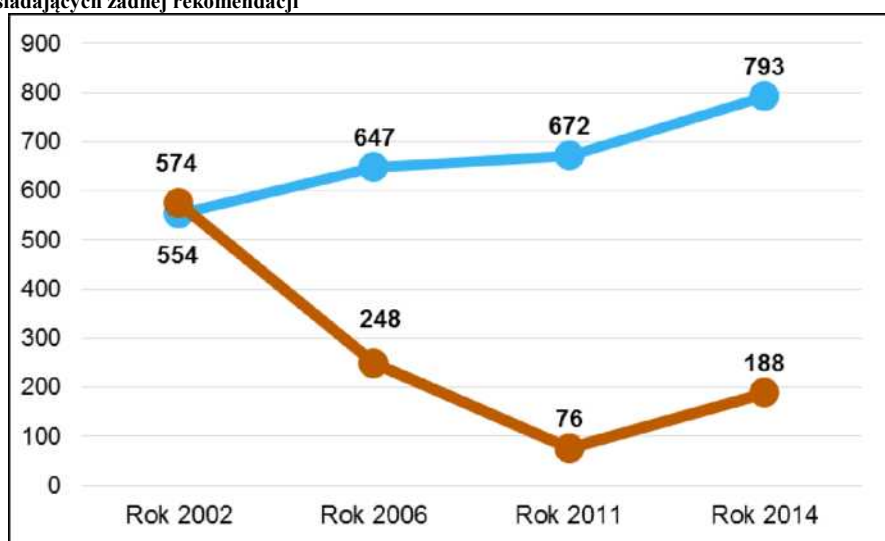
| Dzielnica      | PO         | PIS        | Prawica RP | Kandydaci niezależni/bezpartyjni | Komitety i organizacje lokalne | Suma        | Średnia na okręg |
|----------------|------------|------------|------------|----------------------------------|--------------------------------|-------------|------------------|
| I              | 15         | 18         |            | 71                               | 12                             | 116         | 5,52             |
| II             | 11         | 7          |            | 43                               | 10                             | 71          | 3,38             |
| III            | 16         | 7          |            | 41                               | 5                              | 69          | 3,29             |
| IV             | 18         | 17         | 1          | 48                               | 8                              | 92          | 4,38             |
| V              | 18         | 12         |            | 39                               | 6                              | 75          | 3,57             |
| VI             |            |            |            | 44                               | 20                             | 64          | 3,05             |
| VII            | 15         | 5          |            | 41                               | 7                              | 68          | 3,24             |
| VIII           | 14         | 11         |            | 52                               | 4                              | 81          | 3,86             |
| IX             | 9          |            |            | 27                               | 6                              | 42          | 2,8              |
| X              | 12         | 9          |            | 29                               | 2                              | 52          | 2,48             |
| XI             | 20         | 17         |            | 45                               | 13                             | 95          | 4,52             |
| XII            | 21         | 22         | 1          | 45                               | 18                             | 107         | 5,09             |
| XIII           | 14         | 20         |            | 42                               | 8                              | 84          | 4                |
| XIV            | 14         | 17         |            | 43                               | 1                              | 75          | 3,57             |
| XV             | 12         | 20         |            | 52                               | 18                             | 102         | 4,86             |
| XVI            | 13         | 19         |            | 37                               | 15                             | 84          | 4                |
| XVII           |            | 12         |            | 35                               | 14                             | 61          | 2,9              |
| XVIII          | 14         | 20         |            | 59                               | 21                             | 114         | 5,43             |
| <b>OGÓLEM:</b> | <b>236</b> | <b>233</b> | <b>2</b>   | <b>793</b>                       | <b>188</b>                     | <b>1452</b> | <b>3,9</b>       |

Źródło: *Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa z dnia 16 listopada 2014 r.*, archiwum UMK.

Porównując dane zawarte w tabelach 45-48, można zaobserwować kilka prawidłowości i trendów. Zwiększeniu ulega liczba osób startujących do rad dzielnic bez formalnych rekomendacji. Na przestrzeni lat 2002-2014 liczba kandydatów nieposiadających żadnego szyldu lub identyfikujących się jako kandydaci „niezależni/bezpartyjni” wzrosła z 554 do 793. Zdecydowany

spadek liczby kandydatów dotyczy natomiast grupy osób ubiegających się o mandat radnych dzielnic z poparciem komitetów lokalnych i organizacji pozarządowych. W roku 2002 z taką identyfikacją wyborczą wystartowało 574 kandydatów, w roku 2011 było to już tylko 76 osób, w roku 2014 liczba ta nieco wzrosła - do 188 osób. Linię trendu liczby kandydatów do rad dzielnic rekomendowanych przez komitety i organizacje lokalne oraz kandydatów nieposiadających żadnej rekomendacji przedstawia wykres 15.

Wykres 15. Linia trendu liczby kandydatów do rad dzielnic Krakowa rekomendowanych przez komitety i organizacje lokalne oraz kandydatów nieposiadających żadnej rekomendacji



Kolor niebieski kandydaci „niezależni”, „bezpartyjni”, kolor brązowi kandydaci lokalnych organizacji i komitetów.

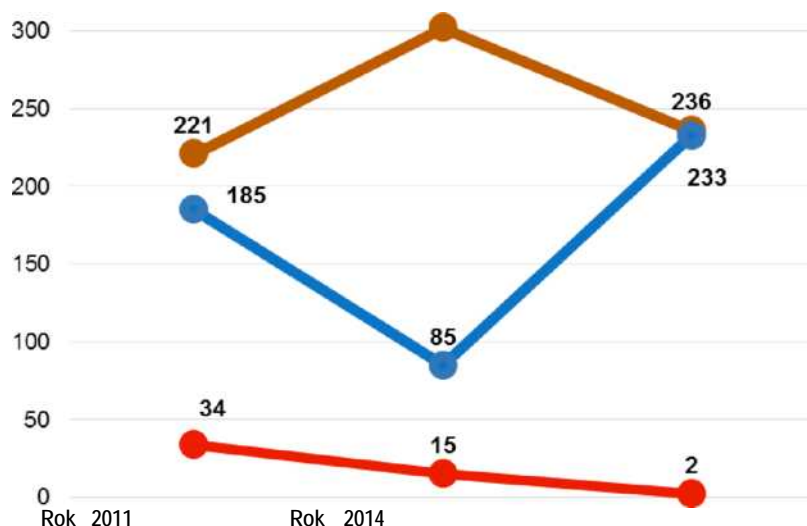
Źródło: Opracowanie własne na podstawie protokołów wyników wyborów do Rad Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa z: dnia 27 października 2002 r., dnia 16 listopada 2006 r., dnia 9 stycznia 2011 r. oraz dnia 16 listopada 2014 r., archiwum UMK.

W grupie kandydatów popieranych przez partie polityczne widać wyraźną dominację dwóch ugrupowań (Platformy Obywatelskiej RP oraz Prawa i Sprawiedliwości), przy czym ujawnia się ona jako stały trend dopiero w trakcie wyborów w roku 2006. W wyborach w roku 2002 największą liczbę kandydatów wystawił Sojusz Lewicy Demokratycznej - 188 osób, Liga Polskich Rodzin - 157 osób, dopiero na kolejnych miejscach uplasowały się Prawo i Sprawiedliwość - 152 kandydatów oraz Platforma Obywatelska RP - 126 osób. Pozostałe partie polityczne (Samoobrona RP, Unia Pracy, Konfederacja Polski Niepodległej, Stronnictwo Demokratyczne, Unia Polityki Realnej) nie przejawiały już takiej aktywności, rekomendując swoim wyborcom łącznie 96 osób. W 2006 roku Platforma Obywatelska RP wystawiła 221 kandydatów a Prawo i Sprawiedliwość 185, pozostałe partie bardzo mocno ograniczyły swoją aktywność wyborczą, wystawiając jedynie 34 kandydatów. Powyższy trend uległ wzmocnieniu w latach kolejnych: w roku 2011 Platforma Obywatelska RP wystawiła w wyborach rekordową liczbą 302 kandydatów, natomiast Prawo i Sprawiedliwość 85, z rekomendacją innych partii w wyborach wystartowało już tylko 15 osób. W roku 2014 z

rekomendacji Platformy Obywatelskiej RP w wyborach wystartowało 236 osób a Prawa i Sprawiedliwości 233 osoby, pozostałe partie polityczne nie były już tak aktywne, wystawiając w całym mieście jedynie 2 kandydatów (Prawica RP). Poniższy wykres przedstawia linię trendu w wyborach do rad dzielnic w latach 2006-2014.

Wykres 16. Aktywność partii politycznych w wyborach do rad dzielnic Krakowa w latach 2006-2014 w okresie podziału polskiej sceny politycznej pomiędzy PiS a PO

350  
302



Rok 2006

Rok 2011

Rok 2014

Kolorem pomarańczowym zaznaczono linię trendu liczby kandydatów do rad dzielnic rekomendowanych przez Platformę Obywatelską RP, kolorem niebieskim przez Prawo i Sprawiedliwość, kolorem czerwonym przez pozostałe partie polityczne.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie protokołów wyników wyborów do Rad Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa z: dnia 16 listopada 2006 r., dnia 9 stycznia 2011 r. oraz dnia 16 listopada 2014 r., archiwum UMK.

Przyczyn zachodzących prawidłowości może być wiele. Na pewno najważniejszą z nich jest skuteczność obranej przez kandydatów strategii wyborczej, która determinuje sukces wyborczy w postaci uzyskania mandatu członka rady dzielnicy. Stąd widoczne na przestrzeni lat radykalne zmniejszenie liczby osób ubiegających się o mandat wyborczy z rekomendacji partii politycznych innych niż PO i PiS, spadek aktywności komitetów lokalnych i organizacji pozarządowych oraz wzrost liczby kandydatów startujących w wyborach bez rekomendacji, oznaczonych na kartach do głosowania jako: „niezależni”, „bezpartyjni”. To ostatnie zjawisko może świadczyć o „ucieczce” osób startujących do rad dzielnic od partyjnych i swoich przekonań politycznych celem zwiększenia własnych szans na elekcję. Powyższą tezę potwierdzają dane zaprezentowane w tabeli 49, prezentujące identyfikację wyborczą członków rad dzielnic w dniu ich wyboru.

**Tabela 49. Radni krakowskich dzielnic w latach 2002-2014 podział wg identyfikacji wyborczej w dniu wyborów**

| Identyfikacja wyborcza           | Liczba członków rad dzielnic wg wyborów w latach: |            |            |            |
|----------------------------------|---------------------------------------------------|------------|------------|------------|
|                                  | 2002                                              | 2006       | 2011       | 2014       |
| Platforma Obywatelska RP         | 42                                                | 152        | 110        | 97         |
| Prawo i Sprawiedliwość           | 99                                                | 44         | 23         | 49         |
| Kandydaci niezależni/bezpartyjni | 99                                                | 116        | 207        | 188        |
| Komitety i organizacje lokalne   | 93                                                | 54         | 30         | 38         |
| Partie trzecie                   | 33                                                | 0          | 2          | 0          |
| <b>ŁĄCZNIE:</b>                  | <b>366</b>                                        | <b>366</b> | <b>372</b> | <b>372</b> |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie protokołów wyników wyborów do Rad Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa z: dnia 27 października 2002 r., dnia 16 listopada 2006 r., dnia 9 stycznia 2011 r. oraz dnia 16 listopada 2014 r., archiwum UMK.

Szczególnie mocno powyższą tendencję widać na przykładzie wyborów w roku 2002, kiedy to inne partie polityczne niż PiS i PO wystawiły łącznie 441 kandydatów, z których zwycięstwo wyborcze odniosły zaledwie 33 osoby. Dla porównania na 152 kandydatów rekomendowanych przez PiS wybory wygrało aż 99 osób. W kolejnych wyborach kandydatów startujących pod znakiem partii trzecich było już znacznie mniej.

Z przeprowadzonej analizy wynika wyraźnie, że styl ugrupowania politycznego ma duże znaczenie i w dużej mierze decyduje o sukcesie wyborczym osoby ubiegającej się o mandat radnego. Duża część wyborców w wyborach do rad dzielnic, głosując, kieruje się sympatiami politycznymi w stosunku do partii politycznych, a nie poszczególnych kandydatów. Oczywiście tendencja ta nie jest absolutna, również kandydaci niezależni potrafią w wygrywać konkurencję wyborczą z kandydatami partyjnymi. Pomimo występowania zjawiska upartyjnienia wyborów do rad dzielnic, wybory te cechuje stosunkowo duża liczba kandydatów niezależnych, uzyskujących mandat radnego dzielnicy. Takie zjawisko świadczy o tym, że spora część elektoratu swoje wyborcze decyzje podejmuje w oderwaniu od sympatii politycznych, głosując na konkretnych kandydatów. Reasumując, można stwierdzić, że wyborcy podejmują swoje decyzje wyborcze, kierując się dwoma przesłankami: sympatiami politycznymi oraz aktywnością społeczną osób ubiegających się o elekcję w wyborach dzielnicowych (głosują albo na ugrupowania polityczne, albo na osoby im znane, aktywne społecznie). Decyzje wyborców warunkuje zatem konglomerat cech charakterystycznych dla zbiorowości miejskich, jak też niewielkich społeczności lokalnych.

Analizując system wyborczy pod kątem badanego zagadnienia, należy ukazać dwie jego płaszczyzny, na podstawie których określone zostaną czynniki determinujące rozwój dzielnic w Krakowie. Pierwszą płaszczyzną będzie sama konstrukcja systemu wyborczego, drugą - skala uczestnictwa społecznego w wyborach do rad dzielnic.

Większościowy jednomandatowy system wyborczy, według którego odbywają się wybory do rad dzielnic, jest czynnikiem wpływającym na dzielnice w sposób dwojaki. Z jednej strony prowadzi do zjawiska głosów straconych (zwolennicy mniej popularnych kontrkandydatów nie posiadają swojej reprezentacji w radzie dzielnicy), z drugiej podtrzymuje powiązanie wybranego radnego z

jego wyborcami oraz upraszcza system wyborczy. Występowanie głosów straconych powoduje ograniczenie konkurencji wyborczej, gdyż - co wykazała przeprowadzona analiza uczestnictwa wyborczego - zniechęca do startu potencjalnych kandydatów cieszących się poparciem niżej notowanych partii i ugrupowań politycznych. Ta cecha systemu wyborczego jest zatem czynnikiem hamującym zainteresowanie udziałem społecznym w wyborach do rad dzielnic, co powoduje zmniejszenie zainteresowania problematyką dzielnic wśród części mieszkańców Krakowa, a więc jest czynnikiem negatywnie oddziaływającym na rozwój jednostek pomocniczych.

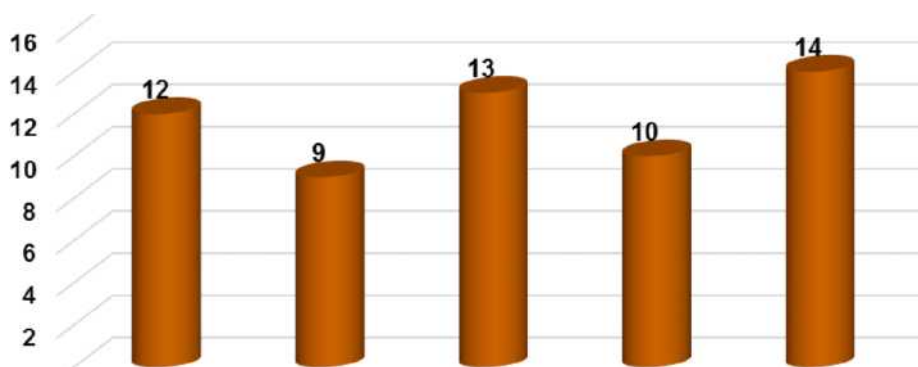
Z drugiej jednak strony konstrukcja systemu wyborczego wpływa pozytywnie na rozwój jednostek pomocniczych, zapewniając jasne kryteria oraz prostotę dokonywania wyboru. Relatywnie małe okręgi wyborcze zapewniają identyfikację kandydatów z miejscem zamieszkania, a przez to dają szansę wyborcze kandydatom niezależnym, zaangażowanym w sprawy lokalne. Oprócz konstrukcji samego systemu wyborczego pozytywnie wpływającym na rozwój dzielnic czynnikiem jest także skala uczestnictwa w wyborach do organów jednostek pomocniczych: stosunkowo duża liczba kandydatów i spora frekwencja wyborcza.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na rozwój dzielnic, a związanym bezpośrednio z systemem wyborczym, jest fakt uzyskiwania mandatów radnych przez osoby cieszące się poparciem liderujących w sondażach opinii publicznej partii politycznych. Główne ugrupowania polityczne wspierają postulaty środowisk lokalnych, gdyż stanowią one ich bezpośrednie zaplecze polityczne.

Krakowskie jednostki pomocnicze nazywane są często szkołą samorządu, gdyż duża część radnych miasta Krakowa ma doświadczenie w postaci członkostwa w radach dzielnic, dla przykładu w kadencji IV w Radzie Miasta Krakowa zasiadało 9 radnych sprawujących mandat radnego dzielnicy, w kadencji V liczba ta była znacznie większa i wyniosła 13 osób, w kolejnych kadencjach było to odpowiednio 10 osób (kadencja VI) i 14 osób (kadencja VII).

**Wykres 17. Radni miasta Krakowa pełniący funkcję członków rad krakowskich dzielnic w latach 1998-2018**

20  
18



0  
Kadencja III Kadencja IV Kadencja V Kadencja VI Kadencja VII 1998-2002 2002-2006 2006-2010 2010-2014 2014-2018

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Krakowa*, [[http://bip.krakow.pl/?bip\\_id=1&mimi=10501](http://bip.krakow.pl/?bip_id=1&mimi=10501); dostęp: 11 kwietnia 2017].

W latach objętych analizą staż radnych dzielnic posiadało także troje parlamentarzystów: senator Paweł Klimowicz, posłowie Katarzyna Matusik-Lipiec oraz Ireneusz Raś<sup>497</sup>. Ponadto mandat radnego dzielnicy sprawował w latach 1994 - 2002 późniejszy senator oraz członek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji Piotr Boroń<sup>498</sup>.

Analizując przepływ kadr pomiędzy radami dzielnic a innymi organami władzy publicznej, można dostrzec pewien powtarzający się schemat kariery politycznej. W przypadku osób piastujących mandaty parlamentarzystów charakteryzuje się on następującymi etapami: przewodniczący zarządu dzielnicy, radny miasta Krakowa, parlamentarzysta (jedynie Piotr Boroń pomiędzy członkostwem w Radzie Miasta Krakowa a pełnieniem mandatu senatora zasiadał jako radny w Sejmiku Województwa Małopolskiego). W przypadku radnych miasta Krakowa będących w poprzednich kadencjach członkami rad dzielnic można wyróżnić następujące etapy: członek rady dzielnicy często w funkcji przewodniczącego lub zastępcy przewodniczącego zarządu dzielnicy, radny miasta Krakowa.

### **3.4. WPLYW DZIELNIC NA POLITYKĘ WŁADZ SAMORZĄDOWYCH MIASTA KRAKOWA - ANALIZA NA WYBRANYCH PRZYKŁADACH**

Jak wspomniano już wcześniej, oprócz kompetencji decyzyjnych, dzielnice posiadają możliwość wydawania wewnętrznych opinii i występowania z wnioskami w sprawach lokalnych, ważnych dla wspólnot, które reprezentują. W założeniu, które legło u podstaw utworzenia w Krakowie dzielnic, sfera kompetencji opiniodawczych i wnioskodawczych miała być podstawowym

<sup>497</sup> Posłowie, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej [<http://www.sejmgov.pl/Sejm7.nsl/posel.xsp?id=324>; dostęp: 16 kwietnia 2013].

<sup>498</sup> Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji [<http://www.krrit.gov.pl/drogowskaz-medialny/prowadzacy-em/teoretycy-i-praktycy/news,1027,piotr-boronhtml>; dostęp: 16 kwietnia 2013].

elementem działania tych jednostek. Pomimo faktu, iż tak się nie stało, a główny ciężar działalności dzielnic przesunął się z czasem w kierunku sfery decyzyjnej, to jednak kwestie związane z oddziaływaniem na politykę miejską poprzez wydawanie opinii i występowanie z wnioskami stanowią nadal ważny element ich działalności. Aktywność ta skupia się w trzech kluczowych dla miasta obszarach i dotyczy spraw związanych z rozwojem urbanistycznym i infrastrukturalnym Krakowa. Dzielnice starają się wpływać na kształt zarówno miejskich, jak i komercyjnych inwestycji oraz oddziaływać na politykę miasta w zakresie planowania przestrzennego. Jednostki pomocnicze gminy w swoich działaniach wspierają postulaty mieszkańców i bardzo często współuczestniczą w organizacji protestów społecznych.

Najbardziej jaskrawym przykładem wspierania ruchów protestu społecznego przez jednostki pomocnicze gminy jest stosunek władz dzielnic do protestów mieszkańców określanych mianem NIMBY (*Not In My Back Yard = nie na moim podwórku*), czyli protestu społecznych osób, które wyrażają swój sprzeciw wobec pewnych inwestycji realizowanych w ich najbliższym sąsiedztwie, choć nie zaprzeczają, że są one potrzebne w ogóle. Są więc za ich powstaniem, ale w zupełnie innym miejscu, z dala od ich domostw. Syndrom NIMBY dotyczy w szczególności potencjalnie uciążliwych inwestycji takich jak: wysypiska śmieci, zakłady termicznej przeróbki odpadów, spalarnie złok, oczyszczalnie ścieków. Analizując zjawisko NIMBY, można wyodrębnić trzy jego poziomy. Jest to, po pierwsze, poziom ekonomiczny, po drugie - polityczny, po trzecie - etyczny<sup>499</sup>.

Pierwszy poziom tego zjawiska (ekonomiczny) można przedstawić na przykładzie konfliktu lokalizacyjnego. W interesie miasta jest pozbycie się odpadów, czyli tzw. niekorzyści produkowanych przez wszystkich jego mieszkańców. Władze miejskie dokonują zatem transferu odpadów (a co za tym idzie transferu niekorzyści) do jednego obszaru miasta (budując składowisko lub zakład utylizacji). Protestujący mieszkańcy tego rejonu starają się uniknąć sytuacji, w której ich kosztem (odpady, a więc niekorzyści transferowane są do okolicy, w której mieszkają) realizowany jest cel publiczny - dobro wspólne, czyli możliwość pozbycia się odpadów komunalnych. Społeczność lokalna nie chce się pogodzić z inwestycją w dobro wspólne za cenę rezygnacji z wartości, którą dla niej jest nieposiadanie składowiska pod oknem.

Poziom polityczny zjawiska NIMBY przejawia się w braku zaufania do władzy publicznej. Obywatele wyrażają w formie protestu wątpliwość, czy władze, realizując zamierzenie inwestycyjne, postępują dobrze - w sensie ochrony obywateli, oraz uczciwie - w sensie prawidłowego (niekorupcyjnego) sposobu podejmowania decyzji. W tym kontekście pojawia się też dwuznaczna rola ekspertów naukowych, którzy omawiają z opinią publiczną tylko niektóre kwestie związane z

---

<sup>499</sup> M. O'Hare, Waste Disposal - Not In My Back Yard, *Vital Speeches of the Day* 1992, nr 59, s. 121-125.



planowaną inwestycją. Często podstawowe decyzje oparte są na sankcji autorytetu naukowego a publiczna dyskusja ma służyć jedynie potwierdzeniu przyjętych już uprzednio tez. Władze miasta, prowadząc konsultacje społeczne, działają wg mechanizmu określanego skrótem DAD (*Decide Announce Defend - zdecyduj - ogłoś - broń* [decyzji]), a więc z góry zakładają brak możliwości rezygnacji z planowanego działania<sup>500</sup>.

Ostatnia, trzecia płaszczyzna syndromu NIMBY związana jest z poziomem etycznym tego zjawiska. W pewnych sytuacjach zachowania nieegoistyczne, podejmowane dla wspólnego dobra, są uważane za słuszne i pożądane. W tym kontekście NIMBY okazują się przykładem zwycięstwa wąsko rozumianego interesu indywidualnego, który przedkładany jest nad wspólny. Jak zwraca uwagę Maarten Wolsink, sprzeciw wobec lokalizacji inwestycji jest często traktowany jako przykład „choroby”, która polega na tym, że dobro wyższe - wspólne, poświęć jest na rzecz dobra hierarchicznie niższego - indywidualnego<sup>501</sup>.

Analizując zjawisko NIMBY, oprócz wyróżnionych przez Michaela O'Hare'go trzech jego wymiarów warto zwrócić też uwagę na socjologiczny aspekt problemu. Przyjmując założenie, że nawet najbardziej powszechnie oprotestowana pod względem lokalizacji inwestycja, gdy tylko dojdzie do skutku, będzie dla kogoś oznaczała korzyść (nawet bardzo ograniczoną), można potraktować zjawisko NIMBY jako starcie sprzecznych interesów poszczególnych grup społecznych<sup>502</sup>.

Dzielnice jako jednostki pomocnicze gminy zobligowane są m.in. poprzez zapisy statutowe<sup>503</sup> do wnioskowania i opiniowania lokalizacji obiektów o znaczeniu publicznym. Oznacza to, że w przypadku planów realizacji inwestycji budzącej protesty społeczne mogą one być niezwykle ważnym sprzymierzeńcem dla protestującej grupy społecznej. Wspieranie protestujących mieszkańców przez rady dzielnic uwarunkowane jest pośrednio przez zapisy samej ordynacji wyborczej. Radni wybierani w okręgach jednomandatowych nie są anonimowi dla swojego elektoratu, a ich decyzje podczas kluczowych głosowań (np. w sprawie opiniowania kontrowersyjnej inwestycji) są znane ich wyborcom. Liderzy protestu społecznego stanowią często konkurentów wyborczych, przez co osoby piastujące funkcje radnych niejako z przymusu muszą wspierać protest, aby odebrać głosy potencjalnym konkurentom.

Jednym z najgłośniejszych przykładów wystąpienia syndromu NIMBY wśród społeczności mieszkańców Krakowa był spór o budowę spopieliarni zwłok na osiedlu Prądnik Czerwony. Protest

---

500 p. Brown, Addressing Public Distrust, *Technology Review*, lipiec 1992, s. 66.

<sup>501</sup>M. Wolsink, Entanglement of Interests and Motives: Assumptions behind the NIMBY-Theory on Facility Siting, *Urban Studies* 1994, nr 31, s. 851-866.

<sup>502</sup> P. Matczak, *Społeczne uwarunkowania eliminacji syndromu NIMBY*, [w:] red. R. Cichocki, *Podmiotowość społeczności lokalnej*, [[http://www.staff.amu.edu.pl/~matczak/index.php?option=com\\_content&task=view&id=27&Itemid=38](http://www.staff.amu.edu.pl/~matczak/index.php?option=com_content&task=view&id=27&Itemid=38); dostęp: 16 kwietnia 2013].

<sup>503</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa z dnia 9 października 2002 r. w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego Statutów Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa.

ten został zakończony z punktu widzenia jego organizatorów sukcesem, bowiem miasto ostatecznie zrezygnowało z realizacji tej inwestycji. Korzenie sporu o budowę spopieliarni na Prądniku Czerwonym sięgają roku 1993 - wtedy władze Krakowa po raz pierwszy wyszły z inicjatywą budowy obiektów kremacyjnych przy położonym w pobliżu dużego osiedla mieszkaniowego cmentarzu komunalnym. W wyniku protestu społecznego pomysł realizacji inwestycji upadł, a po spotkaniu z mieszkańcami i radą dzielnicy urzędujący prezydent Krakowa Józef Lassota złożył deklarację, że spopieliarnia na terenie Prądnika Czerwonego nigdy nie powstanie<sup>504</sup>.

Po zmianie władz miasta do realizacji kontrowersyjnej inwestycji powrócono. W 2005 roku Zarząd Cmentarzy Komunalnych wybrał na lokalizację inwestycji budynek starej kaplicy na cmentarzu Prądnik Czerwony (najbliżej osiedla mieszkaniowego położony budynek cmentarza). Propozycję urzędników poparła Komisja Infrastruktury Rady Miasta Krakowa, jej członkowie argumentowali, że spopieliarnia zwłok to instalacja, która nie powoduje emisji zanieczyszczeń, nie jest uciążliwa i nie przedstawia żadnego zagrożenia. Ponadto zwolennicy inwestycji wskazywali na zmianę stosunku Kościoła katolickiego do tej formy pochówku<sup>505</sup>. Argumenty te nie przekonały jednak mieszkańców osiedla Prądnik Czerwony, domagających się rezygnacji z budowy spopieliarni.

Charakterystyczną cechą protestu przeciwko budowie spopieliarni na Prądniku Czerwonym był fakt, iż większość protestujących nie negowała potrzeby kremacji zwłok ludzkich, o czym świadczyły wypowiedzi protestujących mieszkańców: „wiemy, że jest taka potrzeba, ale nie u nas! Za miastem albo w innej dzielnicy, najlepiej daleko od domów”<sup>506</sup>, co potwierdza wystąpienie syndromu NIMBY.

Argumenty zwolenników i przeciwników budowy spopieliarni można pogrupować w trzech kategoriach odpowiadających trzem poziomom syndromu NIMBY: ekonomicznym - obawy mieszkańców o spadek wartości ich mieszkań: „...i niech pani jeszcze napisze, że spadną ceny mieszkań. O kilka procent, ale zawsze”<sup>507</sup>, politycznym - złamanie przez polityków lokalnych publicznej obietnicy: „Władze miasta oszukują i nie dotrzymują słowa danego 12 lat temu! Zastanawia mnie, kto ma w tym wszystkim tak naprawdę interes”<sup>508</sup>, etycznym - dobro wyższe, jakim jest zapewnienie możliwości kremacji zwłok na terenie Krakowa, poświęcone było (zdaniem zwolenników inwestycji) interesowi niewielkiej grupy mieszkańców, których argumenty miały na dodatek tylko emocjonalny charakter<sup>509</sup>.

Analizując postawę władz miasta, można zauważyć wiele błędów w ich działaniach. Wskazuje

---

<sup>504</sup> J. Jałowicz, Niczym kotłownia - syndrom NIMBY, *Gazeta Wyborcza* 2005, nr 237, s. 3.

<sup>505</sup> Ibidem, s. 3.

<sup>506</sup> J. Jałowicz, Dlaczego nie chcą spopieliarni?, *Gazeta Wyborcza* 2005, nr 252, s. 1.

<sup>507</sup> Ibidem, s. 1.

<sup>508</sup> Ibidem, s. 1.

<sup>509</sup> J. Jałowicz, Niczym kotłownia..., s. 3.

je Cezary Ułasiński, socjolog z Centrum Doradztwa Strategicznego: „Jak zwykle podjęto decyzję, sądząc, że dobre rozwiązania same się tłumaczą, co niestety nie zawsze się sprawdza w praktyce. Urzędnicy mają tendencję do nakłaniania ludzi do zmiany zachowań, ale w przypadku drażliwych społecznie kwestii nie jest to proste.[...] Mieszkańcy dzielnicy odbierają teraz powrót do pomysłu budowy spopielnarni jako osobistą zniewagę [...] i czują się oszukani. Myślą tak: pojawili się niedobrzy ludzie, próbują zrobić coś innego, niż nam obiecywano, a skoro tak, to trzeba walczyć, nie rozmawiać”<sup>510</sup>. Wydaje się, że na ostry charakter protestu społecznego w pierwszej kolejności wpłynął fakt złamania przez władze Krakowa publicznej deklaracji, jaką im złożono. Potwierdza to Roman Pado, pierwszy przewodniczący Zarządu Dzielnicy III i członek komitetu protestacyjnego z roku 1993: „[...]kilkanaście lat temu wywalczyliśmy, że spopielnarni nie będzie. Zagwarantowała ówczesna władza samorządowa. Tymczasem spopielnarnia wraca i to pod nasze progi”<sup>511</sup>.

Stosunek władz dzielnicy do sporu nie był od początku jednoznaczny. Dzielnica zorganizowała spotkanie Zarządu Cmentarzy Komunalnych z protestującymi mieszkańcami osiedla, które zakończyło się fiaskiem. Urzędnicy nie byli w stanie przekonać do swoich racji mieszkańców. Ostatecznie wśród radnych przeważało stanowisko udzielenia poparcia protestującym mieszkańcom. Uchwałą nr XLI/327/2005 z dnia 25 października 2005 r. Rada Dzielnicy III zaopiniowała negatywnie proponowaną lokalizację spopielnarni na terenie Prądnika Czerwonego, wnioskując jednocześnie do Prezydenta Miasta Krakowa o wskazanie innych propozycji lokujących inwestycję poza spornym miejscem<sup>512</sup>.

Stanowisko przyjęte przez Radę Dzielnicy III wpisywało się w syndrom NIMBY i było zgodne z postulatami protestujących mieszkańców, przeciwstawiało się natomiast władzom miasta Krakowa zarówno radnym miejskim popierającym budowę spalarni, jak też i przedstawicielom Zarządu Cmentarzy Komunalnych, będących urzędnikami mianowanymi przez Prezydenta Miasta Krakowa. Jakie argumenty przekonały radnych dzielnicy do podjęcia takiej uchwały? Wydaje się, że czynnikiem decydującym w tej kwestii była skala protestu społecznego, w którym udział wzięło kilka tysięcy osób - radni nie chcieli występować przeciwko swoim wyborcom, chociaż przyznawali, że wiele argumentów mieszkańców Prądnika jest natury emocjonalnej: „Na Prądniku mieszka wielu starszych ludzi. Wśród nich spopielnarnia wciąż budzi skojarzenia z wojną, obozami, zagładą. To jest część naszej historii i nie da się tego tak łatwo wymazać” - tłumaczyła na łamach „Gazety Wyborczej” Agnieszka Litewka, radna Dzielnicy III<sup>513</sup>. Zaangażowanie się w spór o spopielnarnię potencjalnych konkurentów wyborczych, często byłych radnych dzielnicy, osób o poglądach wyra-

---

<sup>510</sup> Ibidem, s. 3.

<sup>511</sup> J. Jałowiec, Dłaczego..., s. 1.

<sup>512</sup> Uchwała nr XLI/327/2005 Rady Dzielnicy III z dnia 25 października 2005 r. w sprawie opinii lokalizacji spopielnarni na terenie Cmentarza Prądnik Czerwony.

<sup>513</sup> J. Jałowiec, Dłaczego..., s. 1.

zistych, posiadających przy tym autorytet społeczny (do tego grona należał, chociażby cytowany powyżej Roman Pado) zmusiło radnych do radykalizacji zajmowanego stanowiska.

Równie ważnym czynnikiem przemawiającym na korzyść podjętej przez Radę Dzielnicy III decyzji była postawa władz miasta, którym nie zależało na przeprowadzeniu w tej sprawie faktycznych konsultacji społecznych, lecz na doprowadzeniu do realizacji zamierzonej inwestycji. Działania miejskich urzędników i części radnych miasta Krakowa charakteryzował mechanizm DAD, o wystąpieniu którego świadczą, chociażby wypowiedzi zwolenników budowy spopielarni, np. radnego miasta Krakowa Kajetana d'Obyrna, który porównując na łamach „Gazety Wyborczej” spopielarnię zwłok do osiedlowej kotłowni, stwierdził, iż argumenty przeciwników spopielarni mają tylko emocjonalny charakter<sup>514</sup>. Gdy zatem pojawił się jedyny argument racjonalny przemawiający przeciwko budowie spopielarni na Prądniku Czerwonym (a była nim wcześniejsza deklaracja władz miasta o zaniechaniu budowy tego typu obiektów na cmentarzu komunalnym w Batowicach) sprawa stanowiska władz dzielnicy została przesądzona.

Poprawność powyższego toku rozumowania potwierdza uzasadnienie do uchwały Rady Dzielnicy III wyrażającej negatywną opinię w sprawie lokalizacji spopielarni na terenie Prądnika Czerwonego: „Pod wpływem protestów gmina Kraków wycofała się ze swoich projektów [dot. budowy spopielarni na Prądniku Czerwonym]. Zarazem mieszkańcom złożono deklarację, że inwestycja ta nigdy nie powstanie na Batowicach. Dziś powrót do tego pomysłu jest odbierany przez obywateli tej części miasta Krakowa jak złamanie danego im słowa, dlatego decyzja władz miasta w tej materii powinna być starannie uzasadniona przez władze miasta Krakowa. Tak się jednak nie stało. Brak przejrzystości działań władz miasta musi skutkować negatywną opinią Rady Dzielnicy III”<sup>515</sup>. Ostatecznie na skutek protestów społecznych i negatywnej opinii dzielnicy, Prezydent Miasta Krakowa Jacek Majchrowski zrezygnował z budowy spopielarni na cmentarzu Prądnik Czerwony.

Powyższy przykład ukazuje typowy mechanizm działania dzielnic w przedmiocie protestów społecznych skierowanych przeciwko inwestycjom miejskim. Dzielnice najpierw starają się pośredniczyć pomiędzy organami władz miasta Krakowa a protestującymi, przyjmując przy tym pozycję przychylną dla postulatów mieszkańców, a w przypadku braku porozumienia lub przejawów ignorancji ze strony urzędników często przyłączają się do protestu.

Bardziej jednoznaczne stanowiska dzielnic zajmują w kwestii protestów społecznych skierowanych przeciwko inwestycjom realizowanym przez podmioty prywatne. Postanowienia statutowe przyznają dzielnicom prawo do wydawania opinii dotyczących zamierzeń inwestycyjnych na etapie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, traktując je jak opinie wewnętrzne<sup>516</sup>.

---

<sup>514</sup> J. Jałowiec, Niczym kotłownia., s. 3.

<sup>515</sup> Uchwała nr XLI/327/2005 Rady Dzielnicy III z dnia 25 października 2005 r..

<sup>516</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, § 3 pkt

Opinie te nie są jednak wiążące dla organu wydającego decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu - Wydziału Architektury i Urbanistyki Urzędu Miasta Krakowa, a w przypadku wydania przez dzielnicę opinii negatywnej często ignorowane. Objęcie tylko części obszaru miasta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego nie sprzyja zachowaniu ładu architektonicznego i jest źródłem napięć oraz konfliktów społecznych.

Sytuację tę opisuje na łamach „Kuriera Podwawelskiego”, gazety Dzielnicy VIII, Krzysztof Jakubowski: „Wobec braku [...] wielu planów miejscowych, nader często dochodzi do drastycznego naruszenia czegoś, co zwykliśmy nazywać przestrzenią publiczną. W miejscach zdawałoby się dotąd, zarezerwowanych pod budownictwo jednorodzinne - najbardziej spektakularny przykład to Wola Justowska - jak grzyby po deszczu zaczynają wyrastać szeregowy, wielkogabarytowe bloki. W innych przypadkach dochodzi do naruszenia dobrosąsiedzkich stosunków poprzez spontaniczne nadbudowy - czego jaskrawym przykładem jest wstrzymana inwestycja przy ul. Szerokiej”<sup>517</sup>. Brak regulacji normatywnych na poziomie prawa miejscowego - miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na sporym obszarze Krakowa skutkuje częstym nieprzestrzeganiem przez inwestorów zasad ładu przestrzennego i przyjmowaniem dowolnych założeń urbanistycznych w opracowywanych koncepcjach planowanych inwestycji. Nierzadko podmiot występujący o warunki zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego celowo zwiększa gabaryty planowanych budynków, aby w toku postępowania administracyjnego móc je zmniejszyć czy to na wniosek urzędu, czy też na żądanie protestujących mieszkańców albo władz dzielnicy. Postępowanie o wydanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu przypomina często swoiste „przeciąganie liny” pomiędzy inwestorem a mieszkańcami. Taki stan rzeczy przekłada się na dużą liczbę protestów społecznych. Z uwagi na fakt opiniowania przez dzielnice wniosków o wydanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jednostki te często wcześniej niż pozostali mieszkańcy dowiadują się o planach inwestorów. Prawny charakter wydawanych przez dzielnice opinii zmusza dzielnice do inicjowania protestów społecznych jako jedynej skutecznej drogi zmierzającej do zablokowania zamierzenia inwestycyjnego. Sytuację tę można zobrazować na przykładzie protestu na osiedlu Wola Justowska w Dzielnicy VII Zwierzyniec. Władze tej dzielnicy zorganizowały protest przeciwko budowie galerii handlowej na przedpolu zabytkowej strzelnicy na Woli Justowskiej, w trakcie którego zebrano podpisy ponad 1200 osób - przeciwników planowanej inwestycji. Zebrane podpisy wraz z petycją zostały przekazane Prezydentowi Miasta Krakowa Jackowi Majchrowskiemu wspólnie przez mieszkańców i radnych. Ponadto władze Dzielnicy VII wniosły o szczegółowe omówienie sprawy na Komisji Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska Rady Miasta

---

3) lit. i).

<sup>517</sup> K. Jakubowski, Kontrowersyjne inwestycje, *Kurier Podwawelski* 2005, nr 121, s. 1.

Krakowa<sup>518</sup> oraz podjęły uchwałę negatywnie opiniującą to zamierzenie inwestycyjne<sup>519</sup>.

Innym przykładem protestu społecznego, który został wsparty przez władze dzielnicy, był protest mieszkańców Grzegórek przeciwko planom budowy nowego osiedla na dawnych wojskowych terenach pomiędzy ul. Ludwika Zieleniewskiego a ul. Skrzatów. Mieszkańcy zorganizowali protest: w sklepach, szkołach, kioskach „Ruchu” zbierane były przez nich podpisy pod petycją kierowaną do Rady Miasta Krakowa, domagającą się wykupu spornego terenu i zorganizowania na nim ogólnodostępnego parku rekreacyjnego. Protest poparła również Rada Dzielnicy II Grzegórzki słowami swojej ówczesnej przewodniczącej Magdaleny Bassa-ry: „Teren jest wojsku zbędny, nie powstaną tam żadne inwestycje związane z obronnością. Czy więc grunty nie powinny wrócić do samorządu? Przecież to społeczeństwo zgodziło się kiedyś na przekazanie terenów wojsku”<sup>520</sup>.

Aktywność dzielnic w zakresie wspierania protestów społecznych jest wielopłaszczyznowa i trudno jest ją ocenić jednoznacznie. Z jednej strony, dzielnicom można zarzucić zbyt częste podejmowanie działań nakierowanych na hamowanie rozwoju przestrzennego miasta, poprzez utrudnianie realizacji nowych inwestycji, kierowanie się w swoich działaniach przesłankami natury emocjonalnej oraz zbytnią uступliwość wobec protestujących grup społecznych. Z drugiej jednak strony, dzielnice są samorządem mieszkańców i mają za zadanie obronę interesów społeczności lokalnych, wspieranie ich celów i postulatów. Radni dzielnic wybierani są w wyborach powszechnych i otrzymują w nich mandat społeczny do reprezentowania mieszkańców wobec działań urzędów oraz władz miasta, trudno im się zatem dziwić, że wykorzystują to narzędzie także do wspierania protestujących wyborców.

Podjęcie rozstrzygnięć z zakresu planowania przestrzennego, które jest jednym z najważniejszych zadań własnych gminy, winno się przyczynić do rozwiązywania problemów urbanistycznych w mieście. Do 2003 roku obowiązywała w Polsce w tej materii Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym pochodząca z 1994 roku<sup>521</sup>, umożliwiała ona gminom korzystanie z ogólnych planów zagospodarowania przestrzennego, obejmujących swym zasięgiem całą gminę, uchwalonych jeszcze na podstawie przepisów pochodzących z roku 1984. Ustawa z 1994 roku określała czas pięciu lat na zmianę starych planów na nowe, miejscowe - uchwalane jedynie dla fragmentu obszaru gminy. Niestety, wiele samorządów nie podjęło żadnych kroków w tym kierunku.

---

<sup>518</sup> A. Hawanek, Z działalności Rady Dzielnicy VII, *Kurier Zwierzyniecki* 2007, nr 3 (144), s. 2.

<sup>519</sup> Uchwała nr VII/72/2007 Rady Dzielnicy VII Zwierzyniec z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie poparcia protestu mieszkańców wobec planowanej inwestycji przy ul. Korzeniowskiego-bocznej.

<sup>520</sup> K. Janiszewska, Grzegórzki protestują przeciw nowym blokom, *Portal internetowy Warszawa Nasze Miasto* [<http://www.warszawa.naszemiasto.pl/archiwum/grzegorzki-protestuja-przeciw-no-wym-blokom.1715686.art.t.id.tmhtml>]; dostęp: 16 kwietnia 2013].

<sup>521</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 1999 nr 15, poz. 139, tekst jedn. z późn. zm.).

Ostatecznie na mocy nowej Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>522</sup>, ogólne plany zagospodarowania przestały obowiązywać z końcem 2003 roku<sup>523</sup>.

Uchwalona w roku 2003 i wielokrotnie nowelizowana Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyróżnia dwa rodzaje aktów planowania: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jak też sporządzane na jego podstawie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest aktem prawa miejscowego, a więc nie zawiera przepisów powszechnie obowiązujących i nie może być podstawą do wydania żadnej decyzji administracyjnej, natomiast uznawane jest za akt kierownictwa wewnętrznego, a więc akt wewnętrznie obowiązujący w systemie organów gminy. Rozstrzygnięcia przyjęte w studium wiążą zatem wójta, burmistrza, prezydenta miasta przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy. Ponadto studium pełni trzy funkcje: kształtuje i wyklada politykę rozwoju przestrzennego gminy, koordynuje ustalenia planów miejscowych, promuje gminę na zewnątrz. Dokument sporządzany jest dla całego obszaru gminy w granicach administracyjnych, podmiotem odpowiedzialnym za jego sporządzenie jest wójt, burmistrz bądź prezydent miasta, a uchwalany jest przez radę gminy (miasta)<sup>524</sup>.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. Plan uchwała rada gminy na podstawie wcześniej uchwalonego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Uchwalony plan składa się z części opisowej, zawierającej treść uchwały rady gminy, oraz części rysunkowej, będącej załącznikiem do uchwały. Najważniejsze informacje zawiera część rysunkowa - mapa zazwyczaj w skali 1:1000 terenu, dla którego opracowano dany plan. Obszary o różnorodnym przeznaczeniu, jak np. obszar zabudowy mieszkaniowej, użytków rolnych, lasów itp., są zaznaczone na mapie różnymi kolorami i opisami literowymi<sup>525</sup>.

Istotną zmianę w stosunku do Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r. stanowiło wprowadzone na mocy ustawy z 2003 roku tzw. uspołecznienie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Według poprzednio obowiązujących przepisów studium było dokumentem wewnętrznym urzędu gminy, opracowywanym bez udziału mieszkańców. Plany miejscowe miały być spójne z jego zapisami. Według obowiązującej Ustawy o planowaniu i

---

<sup>522</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2017 poz. 1073, tekst jedn.).

<sup>523</sup> Projekt nowej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, *Profesjonalny serwis prawniczy Czasopisma C.H. Beck* [<http://www.czasopisma.beck.pl/nieruchomosci/aktualnosc/projekt-nowej-ustawy-o-zagospodarowaniu-przestrzennym/>]; dostęp: 16 kwietnia 2013].

<sup>524</sup> *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* Warszawa [<http://www.architektura.um.warszawa.pl/studium>]; dostęp: 19 kwietnia 2013].

<sup>525</sup> Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, *Portal budowlany Dom* [<http://www.dom.pl/miejscowy-plan-zagospodarowania-przestrzennego.html>]; dostęp: 15 lipca 2013].

zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia planu muszą być zgodne ze studium, co zwiększa rangę tego ostatniego. Sporządzenie studium jest wymagane dla opracowywania planów miejscowych i wydawania decyzji lokalizacyjnych. Procedura sporządzania studium w zakresie udziału mieszkańców podobna do tej stosowanej w przypadku planów miejscowych. Jawność studium wymusza jakość opracowania oraz jego szczegółowość<sup>526</sup>.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla miasta Krakowa zostało uchwalone przez Radę Miasta Krakowa 16 kwietnia 2003 roku<sup>527</sup>. W 2007 roku Rada Miasta Krakowa podjęła dwie uchwały o przystąpieniu do zmiany studium<sup>528</sup>. Prace nad nowymi założeniami zagospodarowania przestrzennego miasta zostały zakończone w roku 2014. Nowelizacja studium została przyjęta przez Radę Miasta Krakowa uchwałą z dnia 7 lipca 2014 roku<sup>529</sup>.

W 2007 roku obszar miasta Krakowa pokryty miejscowymi planami zagospodarowania wynosił 4269 ha, czyli 13 proc. swojej ogólnej powierzchni. Obowiązujących planów było 44, najwięcej w południowej części miasta, co stanowiło procentowo najmniejszą powierzchnię objętą planami miejscowymi ze wszystkich największych polskich miast (Gdańsk: 57,0 proc., Lublin: 43,7 proc., Wrocław: 32,0 proc., Szczecin: 19,9 proc., Katowice: 15,8 proc., Warszawa: 17,1 proc., Łódź: 15,8 proc., Poznań: 13,7 proc.)<sup>530</sup>. Półtora roku później, w listopadzie 2009 roku powierzchnia miasta objęta miejscowymi planami nieznacznie wzrosła i wynosiła 16,8 proc. Obowiązujących i uchwalonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego było 60 a sporządzano kolejnych 55. Wyraźny przełom w polityce przestrzennej Krakowa nastąpił z początkiem drugiej dekady XXI wieku: w połowie 2017 roku obszar miasta objęty miejscowymi planami przestrzennymi zbliżył się do 50 proc. całkowitej jego powierzchni i wyniósł 49,5 proc. Na terenie Krakowa obowiązywało 150 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, 4 kolejne, uchwalone oczekiwały na wejście w życie, a sporządzanych było dalszych 67 planów<sup>531</sup>.

**Wykres 18. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego Krakowa, stan prac planistycznych na dzień 11 lipca 2017 r.**

---

<sup>526</sup> Pronobis G., Mieszkańcy w planowaniu przestrzennym, *Masz Głos, Masz Wybór* [<http://www.maszglos.pl/materialy-edukacyjne/mieszkanicy-w-planowaniu-przestrzennym/>]; dostęp: 27 lutego 2014].

<sup>527</sup> Uchwała nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 kwietnia 2003 r. w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa.

<sup>528</sup> Uchwała nr XVIII/229/07 Rady Miasta Krakowa z dnia 4 lipca 2007 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa, oraz Uchwała nr XXIII/280/07 Rady Miasta Krakowa z dnia 10 października 2007 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa w rejonie Sanktuarium Bożego Miłosierdzia w Łagiewnikach oraz w sprawie zmiany niektórych innych uchwał.

<sup>529</sup> Uchwała nr CXII/1700/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2014 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa.

<sup>530</sup> A. Gawrońska, Ile planów zagospodarowania mają miasta?, *Serwis internetowy miasta Lublin* [<https://lublin.eu/lublm/aktualnosci/ile-planow-zagospodarowania-maja-miasta-rzeczpospolita,7433,66,1.html>]; dostęp: 12 marca 2014].

<sup>531</sup> *Biuro Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Krakowa* [w: <http://planowanie.um.krakow.pl/>]; dostęp: 11 lipca 2017].





Źródło: Opracowanie własne na podstawie Biuro Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Krakowa [<http://planowanie.um.krakow.pl/>; dostęp: 11 lipca 2017].

Spośród 150 obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, 13 zostało uchwalonych wg procedury planistycznej obowiązującej przed rokiem 2003. Zgodnie z Art. 85 ust 2. Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których rada gminy (miasta) podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, zastosowanie mają przepisy dotychczasowe, a więc Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z roku 1994<sup>532</sup> Pozostałe 137 obowiązujących planów miejscowych zostało uchwalone wg nowych procedur, a także na podstawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla miasta Krakowa uchwalonego w roku 2003 lub zmiany Studium uchwalonej w roku 2014.

Na 67 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego będących w fazie sporządzania 13 było na końcowym etapie prac (zakończona została publiczna dyskusja i rozstrzygnięto uwagi zgłoszone do rozstrzygnięć planistycznych), pozostałe 54 znajdowało się w fazie początkowej.

Aktywnym partnerem władz miasta na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla miasta Krakowa były i są krakowskie jednostki pomocnicze. Na mocy postanowień statutów dzielnic<sup>533</sup> mogą one wyrażać opinie i składać postulaty do studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego miasta oraz do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W praktyce, z uwagi na przyjętą procedurę przygotowywania dokumentów planistycznych gminy, udział dzielnic sprowadza się do czterech elementów:

1. Wnioskowania o przystąpienie przez organy gminy do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego miasta jak też miejscowych planów zagospodarowania

<sup>532</sup> Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Art. 85.1.

<sup>533</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego Statutów Dzielnic I- XVIII Miasta Krakowa.

przestrzennego.

2. Występowania z wnioskami do sporządzanych lub zmienianych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego miasta.
3. Składania w ramach wyłożenia publicznego wniosków i uwag do procedowanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego miasta.
4. Opiniowania projektów studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego miasta, jak też miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Najczęstszą formą aktywności dzielnic jest składanie wniosków i uwag do sporządzanych dokumentów planistycznych. Dla przykładu dzielnice skierowały łącznie 33 wnioski do procedowanej zmiany studium. Postulaty dzielnic, często krytyczne wobec przyjętych przez miasto założeń, koncentrowały się na dwóch zagadnieniach: ochronie obszarów dzielnic przed nadmierną zabudową mieszkaniową i usługową (ze szczególnym naciskiem na ochronę terenów zielonych), jak też na wprowadzeniu rozwiązań mających skutkować poprawą układu drogowego i transportowego. Przy czym ta druga grupa postulatów jednostek pomocniczych cechowała się szczególnie silnym krytycyzmem wobec przygotowywanej zmiany studium<sup>534</sup>.

Wykres 19. Rozstrzygnięcie przez Prezydenta Miasta Krakowa wniosków dzielnic do zmiany Studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego miasta Krakowa (z wyłączeniem wniosków niedotyczących tematyki Studium)

3; 10,3%



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Zarządzenia nr 1885/2009 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 28 sierpnia 2009 r. w sprawie rozpatrzenia wniosków do zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa, Zarządzenia nr 865/2013 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29 marca 2013 r. w sprawie rozpatrzenia nierozpoznanych wniosków do zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa, wniesionych w okresie od 7 marca do 30 czerwca 2008 r., Zarządzenia nr 1744/2013 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 17 czerwca 2013 r. w sprawie rozpatrzenia wniosków zgłoszonych w związku z udziałem społeczeństwa w

<sup>534</sup> Biuro Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Krakowa.

ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa.

Prezydent Miasta Krakowa zarządzeniami nr: 1885/2009 z dnia 28 sierpnia 2009 roku, 865/2013 z dnia 29 marca 2013 roku oraz 1744/2013 z dnia 17 czerwca 2013 roku rozpatrzył wnioski dzielnic, uwzględniając 13 spośród nich w całości, a kolejne 13 częściowo. Prezydent nie uwzględnił jedynie 3 wniosków rad dzielnic, a 4 kolejne uznał za nie dotyczące problematyki studium<sup>535</sup>. Rozstrzygnięcie przez Prezydenta Miasta Krakowa wniosków dzielnic graficznie prezentuje wykres 19 (z danych bazowych wyłączono wnioski nie dotyczące tematyki zmiany studium).

Uwzględnienie większości wniosków zgłoszonych przez dzielnice nie przełożyło się na zmianę krytycznego stanowiska jednostek pomocniczych na temat przygotowywanej nowelizacji studium. W trakcie dwóch publicznych wyłożeń dzielnice zgłosiły 41 uwag do tego dokumentu. Prezydent Miasta Krakowa zarządzeniami nr: 221/2014 z dnia 31 stycznia 2014 roku, 1006/2014 z dnia 14 kwietnia 2014 roku oraz 1503/2014 z dnia 2 czerwca 2014 roku dokonał rozstrzygnięcia zgłoszonych uwag, uwzględniając w całości 7 z nich, dalsze 24 uwzględniając częściowo. Prezydent postanowił o nieuwzględnianiu 9 uwag, z tego 6 zostało nieuwzględnionych częściowo lub z zastrzeżeniem, 1 uwaga zgłoszona przez Radę Dzielnic XV Mistrzejowice nie dotyczyła tematyki związanej z procedowaną zmianą studium. Wykres 20 prezentuje w sposób szczegółowy rozpatrzenie uwag dzielnic dokonane przez Prezydenta Miasta Krakowa<sup>536</sup>.

Uwzględnienie całkowite lub częściowe przez Prezydenta Miasta Krakowa zgłoszonych przez dzielnice wniosków i uwag do zmiany studium jest wymiernym przykładem skutecznego oddziaływania tych jednostek na politykę miasta w zakresie planowania przestrzennego.

Aktywność dzielnic w tym obszarze koncentruje się jednak nie na problematyce zmiany studium, lecz dotyczy głównie kwestii związanych ze sporządzaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Autor na potrzeby niniejszej rozprawy poddał szczegółowej

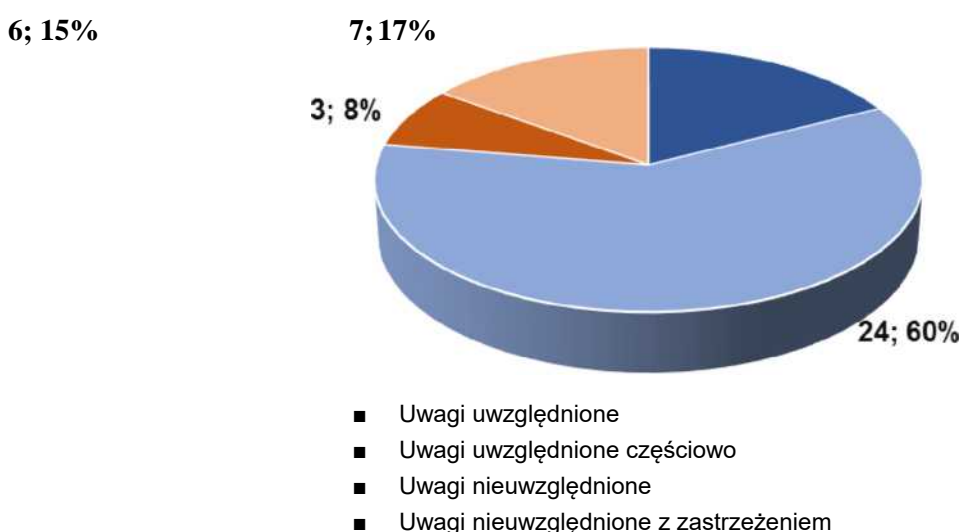
---

<sup>535</sup> Zarządzenie nr 1885/2009 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 28 sierpnia 2009 r. w sprawie rozpatrzenia wniosków do zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa, Zarządzenie nr 865/2013 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29 marca 2013 r. w sprawie rozpatrzenia nierozpoznanych wniosków do zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa, wniesionych w okresie od 7 marca do 30 czerwca 2008 r., Zarządzenie nr 1744/2013 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 17 czerwca 2013 r. w sprawie rozpatrzenia wniosków zgłoszonych w związku z udziałem społeczeństwa w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa.

<sup>536</sup> Zarządzenie nr 21/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie rozpatrzenia uwag złożonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, Zarządzenie nr 1006/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 14 kwietnia 2014 r. w sprawie zmiany Zarządzenia nr 221/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie rozpatrzenia uwag złożonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa, Zarządzenie nr 1503/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 2 czerwca 2014 r. w sprawie rozpatrzenia uwag złożonych do ponownie wyłożonego do publicznego wglądu projektu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa wraz z prognozą oddziaływania na środowisko.

analizie procedurę sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które były sporządzane po wejściu w życie nowych przepisów ustawowych, jak też uspołecznionego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa, a więc w okresie od kwietnia 2003 roku. Przyjęcie takiej cezurę czasowej jest uzasadnione z dwóch powodów: po pierwsze nowe rozstrzygnięcia legislacyjne zmieniły w sposób diametralny procedurę sporządzania dokumentów planistycznych gminy, po drugie wprowadziły nowe mechanizmy konsultacji społecznych wymagane przy ich tworzeniu.

**Wykres 20. Rozstrzygnięcie przez Prezydenta Miasta Krakowa uwag zgłoszonych przez dzielnice do zmiany Studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego miasta Krakowa (z wyłączeniem wniosków nie dotyczących tematyki Studium)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Zarządzenia nr 21/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie rozpatrzenia uwag złożonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, Zarządzenia nr 1006/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 14 kwietnia 2014 r. w sprawie zmiany Zarządzenia nr 221/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie rozpatrzenia uwag złożonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa, Zarządzenia nr 1503/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 2 czerwca 2014 r. w sprawie rozpatrzenia uwag złożonych do ponownie wyłożonego do publicznego wglądu projektu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa wraz z prognozą oddziaływania na środowisko.

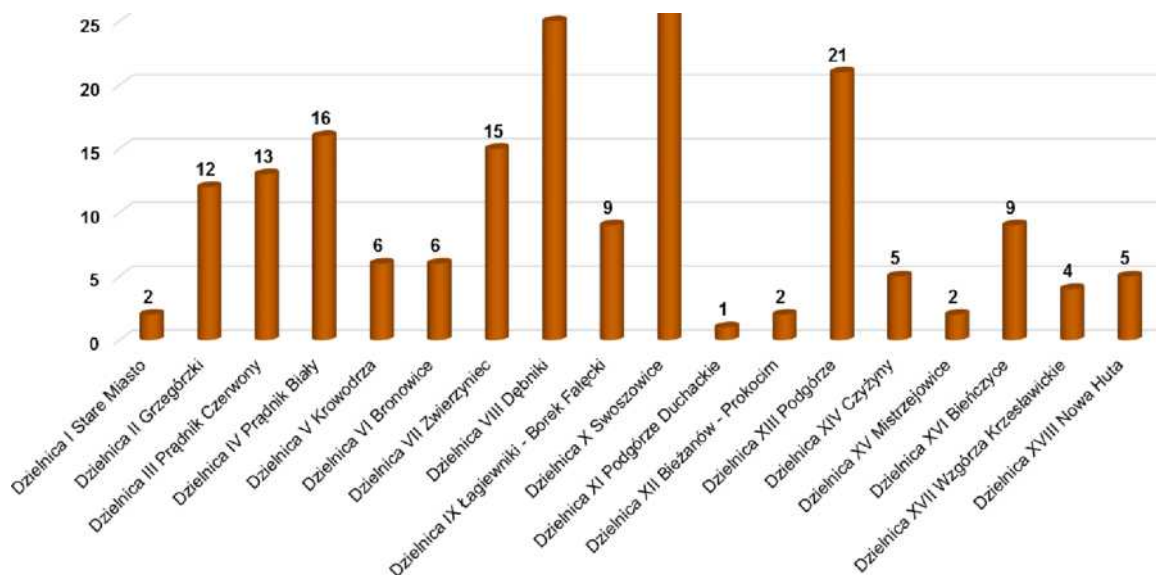
Łącznie w latach 2003-2017 dzielnice złożyły 180 uwag i wniosków do ponad 67 proc. sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Największą aktywność wykazały jednostki pomocnicze o największej powierzchni, tj.: Dzielnica X Swoszowice, Dzielnica VIII Dębniki, oraz Dzielnica XIII Podgórze, składając po ponad 20 wniosków i uwag każda. Najmniej wniosków i uwag złożyły z kolei dzielnice najmniejsze. W sposób szczegółowy aktywność dzielnic obrazuje wykres 21.

Wnioski i uwagi dzielnic, podobnie jak w przypadku tych kierowanych do zmiany studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego miasta, dotyczyły w większości przypadków sposobu zagospodarowania terenów objętych sporządzanymi planami, a konkretnie ochrony zieleni

publicznej i innych cennych kulturowo obszarów przed możliwością ich zabudowy. Ponadto dzielnice proponowały w swoich uwagach i wnioskach, rozwiązania komunikacyjne w zakresie układu dróg lokalnych i zbiorczych, a także (rzadziej niż pozostałe postulaty) rozwiązania nakierowane na rozwój przestrzenny obszarów objętych planowaniem, czy też poprawę infrastruktury społecznej. Reasumując, wnioski i uwagi składane przez jednostki pomocnicze miały w swojej przeważającej większości charakter ochronny, nakierowany na zabezpieczenie postulatów społeczności lokalnych - bez uwzględniania problematyki zagospodarowania obszaru planu w skali globalnej, ogólnomiejskiej.

Wykres 21. Aktywność dzielnic Krakowa w składaniu wniosków i występowaniu z uwagami do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w latach 2003-2017

30  
25



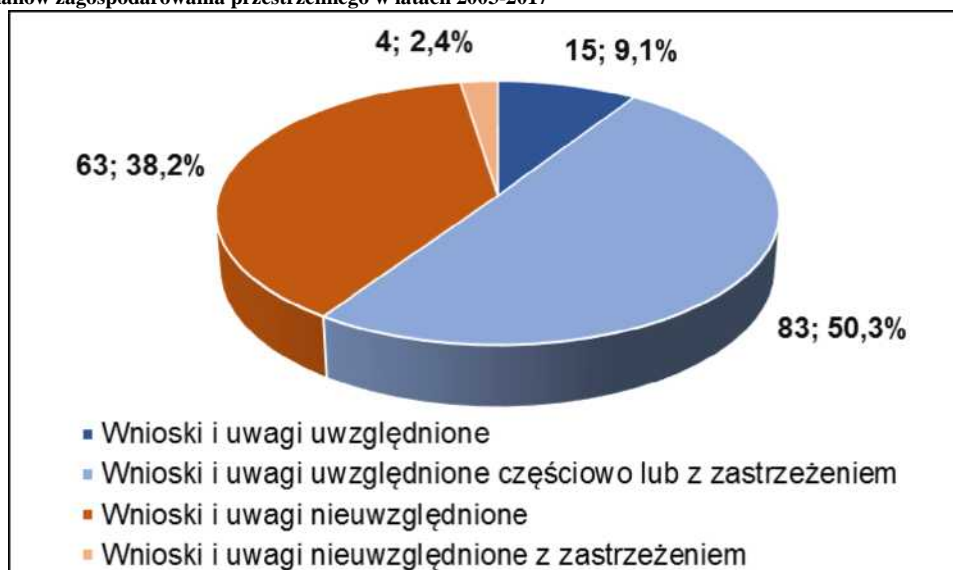
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Biuro Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Krakowa [<http://planowanie.um.krakow.pl/>; dostęp: 11 lipca 2017].

Rozpatrując wnioski i uwagi dzielnic, Prezydent Miasta Krakowa postanowił o uwzględnieniu w sposób całościowy 15 spośród nich, kolejne 83 uwzględnione zostały w sposób częściowy, a 67 - odrzuconych całościowo bądź z zastrzeżeniem (zob. wyk. 22).

Głównym argumentem za odrzuceniem wniosków dzielnic podnoszonym przez Prezydenta Miasta Krakowa była ich niezgodność z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego miasta. Pomimo odrzucenia relatywnie dużej liczby postulatów zgłaszanych przez jednostki pomocnicze ich rola w sporządzaniu planów miejscowych jest istotna. Aktywność dzielnic na tym polu skutkuje wprowadzaniem do rozwiązań planistycznych postulatów mieszkańców o skali lokalnej, często pomijanych przez sporządzających plany miejskich decydentów. Dzięki temu plany miejscowe w większym stopniu odpowiadają potrzebom mieszkańców Krakowa i są zgodne z ich oczekiwaniami. Dzielnice pomimo nieposiadania kompetencji stanowiących w zakresie planowania

potrafią skutecznie wpływać na rozwiązania planistyczne ustanawiane przez władze gminy.

Wykres 22. Rozstrzygnięcie przez Prezydenta i Radę Miasta Krakowa wniosków i uwag dzielnic zgłoszonych do sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w latach 2003-2017



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Biuro Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Krakowa [<http://planowanie.um.krakow.pl/>; dostęp: 11 lipca 2017].

Rzadziej stosowaną przez jednostki pomocnicze gminy formą aktywności w obszarze planowania przestrzennego jest opiniowanie projektów planów miejscowych, jak też występowanie z wnioskami wobec organów miasta o przystąpienie do sporządzania kolejnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Opiniowanie planów jest formą mniej skuteczną w realizowaniu swoich postulatów niż składanie wniosków i uwag do planów, stąd dzielnice korzystają z tej możliwości relatywnie rzadko (najczęściej w formie uchwał czyni to Dzielnica X Swoszowice oraz Dzielnica XVIII Nowa Huta). Taki sposób działania jednostek pomocniczych wynika z faktu, iż występowanie z wnioskami i składanie uwag do planów zawiera się w procedurze ustawowej, co z kolei gwarantuje, iż postulaty zgłoszone przez te jednostki będą przeanalizowane i rozpatrzone w sposób gruntowny. Natomiast wyrażanie swojego stanowiska w formie opinii ma charakter pozaustawowy i nie musi być rozpatrywane przez organ sporządzający plan.

Funkcja inicjująca powstanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest często działaniem nieskutecznym, gdyż dzielnice zbyt często traktują przystępowanie do sporządzania planu w sposób arbitralny i doraźny, jako element przeciwdziałania budzącym protesty społeczne inwestycjom. Przykładem takiego działania jest fragment uzasadnienia do uchwały Rady Dzielnicy VI Bronowice w sprawie opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru Dzielnicy VI, w którym czytamy: „Teren ten [wnioskowany przez radę dzielnicy do objęcia planem miejscowym] jest słabo zurbanizowany i posiada niezbyt intensywną gęstość zabudowy o charakterze wiejskim, co powoduje, że inwestorzy wynajdują wolne tereny i intensywnie je zabudowują zabudową wielorodzinną. Powstają zamierzenia inwestycyjne w

żaden sposób nieprzystające swoim wyglądem, wysokością i gęstością zabudowy do tego terenu”<sup>537</sup>.

Podobnej treści uzasadnienia możemy odnaleźć w uchwałach innych rad dzielnic i tak w uzasadnieniu do uchwały Dzielnicy VII Zwierzyniec czytamy: „...[obszar wnioskowanego planu] stanowi wyjątkowo atrakcyjne miejsce dla inwestycji mieszkaniowych, a ceny oferowanych przez deweloperów mieszkań (apartamentów) należą do najwyższych w mieście. Sytuacja ta powoduje duże zainteresowanie inwestorów tym terenem, co przy już istniejącej dość intensywnej zabudowie powoduje niebezpieczeństwo zagęszczenia zabudowy ponad wszelki rozsądek [...]. Obecna procedura wydawania decyzji ustalających warunki zabudowy nie chroni tego terenu przed nadmierną zabudową, a negatywne opinie rady dzielnicy dotyczące zamierzeń inwestycyjnych nie są wiążące dla Urzędu Miasta Krakowa. W tej sytuacji jedynie uchwalenie planu miejscowego może uratować przed zeszpeceniem ten cenny fragment miasta”<sup>538</sup>. Z kolei, Dzielnica IX Łagiewniki-Borek Fałęcki tak uzasadnia konieczność przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru osiedla Borek Fałęcki po zachodniej stronie ul. Zakopiańskiej: „Obecnie trwają usilne próby ekspansywnej zabudowy w/w terenów i dlatego niezbędnie konieczne jest wprowadzenie takich regulacji prawnych, które pozwolą na zachowanie tego miejsca jako terenów zielonych oraz rekreacyjnych.”<sup>539</sup>.

Pomimo bardzo wielu niedoskonałości w działaniach, jednostki pomocnicze gminy starają się reprezentować swoich mieszkańców na forum władz miasta także poprzez działanie opiniodawcze i wnioskodawcze. Skuteczność tych działań jest krańcowo różna i trudno ją jednoznacznie ocenić bez odwoływania się do konkretnych przykładów. W działaniach dzielnic często widać konflikt interesów pomiędzy tymi jednostkami a władzami miasta. Konflikt ten najjaskrawiej przejawia się właśnie w obszarach związanych z planowaniem przestrzennym i dotyczy w głównej mierze kierunków zagospodarowania wolnych przestrzeni miejskich.

Rady dzielnic starają się przeciwdziałać zagęszczaniu zabudowy miasta. Przeciwdziałanie to jest zdecydowane, gdy dzielnica wspiera lub jest wspierana w tej sprawie przez protestujących mieszkańców. Pomimo posiadania ograniczonych kompetencji jednostki pomocnicze gminy potrafią przeforsować swoje postulaty, a często nawet zmienić konkretne decyzje władz miasta.

---

<sup>537</sup> Uchwała nr III/37/2007 Rady Dzielnicy VI Bronowice z dnia 30 stycznia 2007 r. w sprawie opracowania Planu Zagospodarowania Przestrzennego dla części obszaru Dzielnicy VI.

<sup>538</sup> Uchwała nr V/48/2007 Rady Dzielnicy VII Zwierzyniec z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie wniosku o pilne przystąpienie do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Półwieś” ograniczonego od wschodu al. Krasiańskiego, od północy al. Focha, od zachodu rzeką Rudawą, od południa rzeką Wisłą.

<sup>539</sup> Uchwała nr VI/ 53 /2007 Rady Dzielnicy IX Miasta Krakowa z dnia 6 marca 2007 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Borku Fałęckiego po zachodniej stronie ul. Zakopiańskiej.

### 3.5. CZYNNIKI ADMINISTRACYJNE, POLITYCZNE I SPOŁECZNE WPLYWAJĄCE NA EWOLUCJĘ ROLI DZIELNIC

Analiza ewolucji (rozwoju kompetencyjnego) krakowskich jednostek pomocniczych ze względu na uwarunkowania normatywne tego procesu pozwala wskazać całą grupę czynników, które oddziałują na rozwój krakowskich dzielnic, ich wpływ na problem badawczy jest jednak krańcowo różny. Wpływ jednych ma charakter pośredni, drugich bezpośredni, znaczenie niektórych jest ogromne, a innych marginalne. Można także wyróżnić czynniki pozytywnie kształtujące ewolucję kompetencyjną dzielnic, jak też czynniki o charakterze negatywnym (tych ostatnich jest znacznie mniej).

Pierwszy zespół czynników dotyczy w sposób bezpośredni samego faktu powstania dzielnic i wynika z przesłanek, jakie legły u podstaw decyzji o powołaniu jednostek samorządowych. Można tu zaliczyć brak wiary wśród decydentów krakowskiego samorządu w skuteczne rozwiązywanie problemów lokalnych przez pracowników Urzędu Miasta Krakowa, chęć zapewnienia lepszego i bardziej efektywnego rozwiązywania problemów lokalnych niewidocznych z pozycji scentralizowanego magistratu, jak też zagwarantowanie kontaktu samorządu z mieszkańcami miasta (powstające dzielnice miały służyć do poznawania zbiorowych potrzeb i opinii mieszkańców Krakowa).

Zmiana charakteru działań dzielnic z opiniodawczych na decyzyjne była z kolei spowodowana chęcią zapewnienia skutecznego mechanizmu realizacji postulatów mieszkańców miasta kierowanych pod adresem jednostek pomocniczych gminy. Niemożność realizacji wniosków społeczności lokalnych z racji posiadania przez jednostki pomocnicze jedynie kompetencji opiniodawczych i wnioskujących wynikała z braku mechanizmów potrzebnych do egzekwowania przez samorząd zgłaszanych postulatów i opinii. Ponadto dzielnice nie zyskały charakteru wspólnot lokalnych, co było podstawowym założeniem przy ich tworzeniu, gdyż ich mieszkańcy traktowali dzielnice jako usługodawcę, a nie jako forum, na którym utrwała się poczucie wspólnotowości.

Nowe zadania stawiane jednostkom pomocniczym wymusiły nowelizację prawa miejscowego, w tym i statutów dzielnic. Jak zauważono już wcześniej, niezwykle trudno jest odpowiedzieć jednoznacznie na pytanie: czy rozwój norm prawnych odnoszących się do dzielnic ma charakter wtórny, czy pierwotny? Czy zmiany statutowe spowodowały wzrost kompetencji jednostek pomocniczych, czy były tylko ich rezultatem? Wydaje się, że oba te czynniki zachodziły razem, przy czym charakter dokonywanych zmian w najważniejszych aktach prawnych regulujących działalność dzielnic pozwala stwierdzić, że ich nowelizacje ułatwiały rozwój kompetencyjny jednostek pomocniczych, a zatem były czynnikiem (uwarunkowaniem) pośrednio wpływającym na ich



ewolucję kompetencyjną. Powołanie konwentu przewodniczących dzielnic stanowi kolejny czynnik wpływający na wzmocnienie roli jednostek pomocniczych na scenie samorządowej miasta. Dzielnice uzyskały bowiem niezwykle ważną prerogatywę - możliwość wpływania na elementy polityki prowadzonej przez Prezydenta Miasta Krakowa.

Kluczową z punktu widzenia kształtowania procesu rozwoju dzielnic grupą czynników były te związane z uruchomieniem programu zadań powierzonych i priorytetowych. Wprowadzenie przez władze miasta Krakowa programu zadań priorytetowych i powierzonych, dzięki, którym jednostki pomocnicze uzyskały możliwość realizacji postulatów społeczności lokalnych praktycznie we wszystkich dziedzinach działalności samorządu, dało dzielnicom wymierną możliwość wpływania na działania samorządu miasta. Na decyzji o przekazywaniu tak licznych uprawnień jednostkom pomocniczym zaważyło przekonanie krakowskich samorządowców, że organy samorządowe lepiej będą dysponować środkami finansowymi niż urzędnicy miejscy. Dzielnice jako organy wybieralne, a więc podatne na krytykę ze strony wyborców, będą w sposób bardziej efektywny wydatkować publiczne pieniądze, zaspokajając przy tym większą część potrzeb i postulatów zgłaszanych przez społeczności lokalne.

Zmiana zasad prowadzenia przez gminy gospodarki finansowej wynikająca z nowelizacji Ustawy o finansach publicznych spowodowała kryzys zarządczy związany z realizacją zadań dzielnic. Rozwiązaniem impasu była podjęta przez Radę Miasta Krakowa inicjatywa nadania tym jednostkom nowych statutów oraz nowelizacja Statutu Miasta Krakowa. Przy czym nowe zasady finansowania zadań dzielnic spowodowały kolejny wzrost uprawnień tych jednostek. Rada Miasta Krakowa, przekazując dzielnicom nowe kompetencje finansowe, chciała doprowadzić do: usprawnienia zarządzania miastem, ograniczenia kosztów zarządzania przez zwiększenie efektywności gospodarowania środkami publicznymi, jak też zapewnienia większej roli jednostek pomocniczych w życiu samorządowym Krakowa.

Konstrukcja systemu wyborczego zapewniająca identyfikację kandydatów z miejscem zamieszkania, a przez to dająca szanse wyborcze kandydatom niezależnym, zaangażowanym w sprawy lokalne, wraz z aktywnością społeczną widoczną w procesie wyborczym (duża frekwencja, duża liczba kandydatów) niewątpliwie pozytywnie determinują rozwój dzielnic.

Fakt uzyskiwania mandatów radnych przez osoby cieszące się poparciem głównych partii politycznych wymusza na najsilniejszych ugrupowaniach politycznych obecnych w Radzie Miasta Krakowa spełnianie postulatów radnych dzielnic, gdyż często to oni właśnie stanowią bezpośrednie zaplecze polityczne tych ugrupowań. Silny głos dzielnic na arenie samorządowej Krakowa jest związany także z możliwością łączenia mandatów radnych dzielnic z innymi mandatami samorządowymi. Liderzy środowisk politycznych są obecni w swoich dzielnicach i mogą na bieżąco

poznawać problemy i postulaty tego środowiska.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na wzrost roli i pozycji dzielnic jest fakt wspierania postulatów społeczności lokalnych kierowanych pod adresem władz miasta. Należy zauważyć, że chociaż wokół dzielnic nie wykrystalizowały się więzi lokalne łączące mieszkańców, jak chcieliby tego ich twórcy, to jednak jednostki te w sposób sprawny służą jako przekaźnik dla postulatów zgłaszanych przez te społeczności. Dzielnice starają się przez wpływ formalny a często także i nieformalny na decyzje Prezydenta i Rady Miasta Krakowa osiągnąć rozstrzygnięcia korzystne dla swoich mieszkańców. Skuteczność tych działań jest względnie wysoka jak na posiadane przez nie uprawnienia i kompetencje. Wprawdzie jednostki pomocnicze gminy często nie osiągają zamierzonego celu - np. zablokowania oprotestowanej inwestycji, ale wpływają na jej kształt poprzez np. montaż ekranów akustycznych, wykonanie dodatkowych nasadzeń zieleni, zmianę rozwiązań technicznych lub uzyskują z tego tytułu rekompensatę w postaci dodatkowych zobowiązań miasta wobec protestujących mieszkańców.

Do grupy czynników negatywnie oddziałujących na ewolucyjny rozwój jednostek pomocniczych możemy zaliczyć cechę systemu wyborczego powodującą brak reprezentacji w dzielnicach środowisk o poglądach mniejszościowych wśród mieszkańców Krakowa, taki stan rzeczy powoduje zmniejszenie zainteresowania udziałem w wyborach do rad dzielnic wśród części mieszkańców miasta. Czynnikiem negatywnie oddziałującym na rozwój jednostek pomocniczych jest również nierównomierny podział terytorialny miasta, który utrudnia dokonanie prawidłowego podziału kompetencji pomiędzy dzielnice, hamując tym samym proces przekazywania dzielnicom nowych zadań i uprawnień.

Wszystkie powyższe czynniki tworzą podstawę dla procesu tworzenia w Krakowie jednostek pomocniczych - dzielnic samorządowych. Ich wzajemne oddziaływanie potwierdza słuszność założonej w niniejszej rozprawie tezy dotyczącej rozwoju krakowskich jednostek pomocniczych, jest też wystarczającą przesłanką wskazującą na ewolucyjny charakter zmian zachodzących w ustroju samorządowym miasta Krakowa.

## **Rozdział 4**

### **WSPÓLPRACA MIĘDZYNARODOWA MIASTA KRAKOWA, PORÓWNANIE WYBRANYCH STRUKTUR SAMORZĄDÓW EUROPEJSKICH MIAST**

Badając ewolucję roli krakowskich dzielnic, należy się odnieść do rozwiązań, jakie przyjęto w zakresie ustroju miast w innych państwach europejskich. Takie odniesienie uzasadnia fakt wzorowania się Krakowa na rozwiązaniach zachodnioeuropejskich. Analizę poszczególnych modeli ustrojowych należy poprzedzić prezentacją zakresu współpracy międzynarodowej krakowskiego samorządu i

odpowiedzieć na następujące pytania: W jaki sposób krakowskie jednostki pomocnicze wpływają na politykę władz miasta w zakresie współpracy międzynarodowej? Jak duży wpływ wywarła współpraca międzynarodowa krakowskiego samorządu na wprowadzenie w Krakowie nietypowego w skali kraju rozwiązania dotyczącego ustroju miasta? Czy współpraca międzynarodowa oddziaływała na rozwiązania przyjęte w innych europejskich miastach?

Konieczność prezentacji i porównania modeli samorządów miejskich funkcjonujących w innych państwach Europy wynika także z niemożności ukazania na polskich przykładach pełnej gamy przyjętych rozwiązań, zwłaszcza w zakresie organizacji ustrojowej miast. Brak regulacji prawnych dotyczących działania w naszym kraju obszarów metropolitalnych<sup>540</sup> (jedynym wyjątkiem jest ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim)<sup>541</sup>, jak też rzadko stosowana decentralizacja zadań gminnych opierająca się na jednostkach pomocniczych skutkuje przyjęciem przez samorzady miejskie rozwiązań jednorodnych.

Prezentacja ustroju samorządów miejskich w innych europejskich miastach to również ważny aspekt porównawczy w kontekście zadań stawianych przed krakowskimi jednostkami pomocniczymi. Władze Miasta Krakowa wciąż muszą się borykać z wyzwaniami, przed którymi stoją także inne europejskie samorzady, dotyczącymi m.in. zwiększenia efektywności wykonywania swoich obowiązków, zadań i kompetencji.

Porównując współpracę międzynarodową na szczeblu samorządowym, należy także pamiętać, iż w dobie globalizacji posiada ona coraz większe znaczenie. Często przyjmuje się, że partnerska współpraca samorządów jest swego rodzaju formą dyplomacji oddolnej, zwłaszcza jeżeli rozpoczyna się od podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest gmina<sup>542</sup>.

#### **4.1. WPŁYW WSPÓŁPRACY MIĘDZYNARODOWEJ WŁADZ SAMORZĄDOWYCH KRAKOWA NA SFERĘ FUNKCJONOWANIA JEDNOSTEK POMOCNICZYCH MIASTA**

Polskim jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje szeroko zakreślone prawo współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz prawo tworzenia i działania w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych. Można je wywodzić zarówno ze źródeł międzynarodowego prawa powszechnego, jak i prawa polskiego<sup>543</sup>.

---

<sup>540</sup> B. Edwarczyk, Rozwój obszarów metropolitalnych w świetle transformacji samorządu terytorialnego w Po I- scej w latach 1990-2014, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2015, nr 77, s. 314.

<sup>541</sup>

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. 2017 poz. 730).

<sup>542</sup> *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*, red. A. Skorupska, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2003, s. 1.

<sup>543</sup> R. Sowiński, Udział polskich samorządów w zrzeszeniach międzynarodowych, *Samorząd Terytorialny* 2002, nr 7-8, s. 25.

Podstawą prawną takiej współpracy prowadzonej przez polskie samorzady jest art. 172 ust 2 Konstytucji RP, który stanowi, że „jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”<sup>544</sup>. Jednocześnie w tym samym artykule konstytucja odsyła regulacje zasad tej współpracy do oddzielnej ustawy. Udział w zrzeszeniach międzynarodowych i współpracy międzynarodowej jednostek samorządowych jest jednym z przejawów sformułowanej w preambule konstytucji *potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami*. Ponadto w regulacji kwestii współpracy zagranicznej samorządów znaczącą rolę odgrywają umowy międzynarodowe, takie jak: Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej, Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych oraz rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15 marca 2007 roku w sprawie samorządów lokalnych i współpracy na rzecz rozwoju<sup>545</sup>.

Zasady, według których polskie jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z tego prawa, określone są w ustawach ustrojowych poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, tj. w Ustawie z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym<sup>546</sup>, Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym<sup>547</sup> oraz Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa<sup>548</sup>. Do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego odnosi się także Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Zgodnie z jej postanowieniami (art. 2 ust. 1): „jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do zrzeszeń i uczestniczyć w nich w granicach swoich zadań i kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami”<sup>549</sup>. Przy czym przedmiot współpracy nie może być związany z wykonywaniem zadań publicznych pozostających w gestii państwa. Ich przekazanie oznaczałoby bowiem wyzbycie się konstytucyjnej ochrony suwerenności państwowej<sup>550</sup>.

Podstawy formalne współpracy jednostek samorządowych mogą mieć różną formę i charakter. W większości związków bliźniaczych gmin, czyli w mniej więcej trzech czwartych przypadków, współpraca oparta jest na umowie. Zawarte umowy mogą mieć różne nazwy i charakter formalno-prawny, np. umowa partnerska, umowa bliźniacza lub umowa

---

<sup>544</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).

<sup>545</sup> H. Zięba-Zalucka, Współpraca międzynarodowa samorządów, *Samorząd Terytorialny* 2008, nr 1-2, s. 64.

<sup>546</sup> Ustawa o samorządzie gminnym.

<sup>547</sup> Ustawa o samorządzie powiatowym.

<sup>548</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2016 poz. 486, tekst jedn. z późn. zm.).

<sup>549</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. nr 91, poz. 1009 z późn. zm.).

<sup>550</sup> *Samorząd terytorialny: ustroj i gospodarka*, s. 50.

0 współpracy. Umowa zawarta w formie pisemnej niejednokrotnie zwiększa szanse sygnatariuszy na korzystanie z funduszy pomocowych Unii Europejskiej. W pozostałych przypadkach współpraca opiera się na innych formach porozumień międzygminnych. Mogą to być listy intencyjne, deklaracje lub ustne porozumienia<sup>551</sup>.

Umowy w formie pisemnej są rzadziej zawierane przez gminy wiejskie (45 proc.) niż miejskie (68 proc.). Najwyższy procent związków partnerskich na podstawie podpisanych umów (ponad 70 proc.) wykazują gminy województw: mazowieckiego, zachodniopomorskiego

1 opolskiego. Natomiast najmniejszy (ok. 50 proc.) - województwa: podkarpackie, lubuskie, łódzkie i lubelskie. Współpraca międzynarodowa najczęściej nawiązywana jest z inicjatywy strony polskiej. Prawidłowość ta odnosi się głównie do współpracy z gminami państw sąsiednich, zwłaszcza z terenu Ukrainy, Litwy i Republiki Czeskiej. Rządziej stroną inicjującą współpracę jest strona polska, gdy mamy do czynienia z samorządami państw położonych dalej od Polski, takich jak Hiszpania, Portugalia czy też Holandia<sup>552</sup>.

W podejmowaniu współpracy często uczestniczą inne podmioty. Są to różnorodni partnerzy społeczni samorządu, do których zaliczyć można m.in.: fundacje, stowarzyszenia, organizacje mniejszości narodowych. Najwięcej gmin utrzymujących kontakty zagraniczne znajduje się w południowo-zachodniej Polsce. Ponad 80 proc. gmin z województw opolskiego, wielkopolskiego oraz zachodniopomorskiego ma co najmniej jedną gminę partnerską w innym kraju. Odmienna sytuacja panuje w centralnej i wschodniej Polsce. Najmniejszą aktywność współpracy zagranicznej wykazują gminy z województw: kujawsko-pomorskiego, lubelskiego i podlaskiego<sup>553</sup>.

Największą barierą w podtrzymywaniu współpracy jest brak środków finansowych. Znacznie rzadziej - duża odległość pomiędzy współpracującymi gminami. W 90 proc. przypadków polskie gminy finansują tego typu wydatki z własnych środków. Istotną rolę w niemal połowie związków partnerskich odgrywa pomoc zagraniczna partnera. Niecałe 30 proc. związków partnerskich jako źródło finansowania współpracy wykorzystuje środki otrzymane w ramach funduszy europejskich. Zdecydowanie rzadziej fundusze na ten cel pochodzą z dotacji wojewódzkich, środków prywatnych czy też dotacji od instytucji zaangażowanych we współpracę, takich jak szkoły, stowarzyszenia<sup>554</sup>.

Polskie gminy są aktywnymi członkami międzynarodowych zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego. Do największych organizacji należą: Międzynarodowa Unia Władz Lokalnych powstała w 1913 roku, Międzynarodowa Rada na rzecz Lokalnych Inicjatyw Samorządowych, Światowe Stowarzyszenie Miast i Władz Lokalnych, Światowe Stowarzyszenie Wielkich Metropolii.

---

<sup>551</sup> H. Zięba-Załucka, *Współpraca międzynarodowa samorządów*, s. 66.

<sup>552</sup> A. Żelazo, *Samorząd gminny w stosunkach międzynarodowych. Pierwsze przybliżenie*, *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 2001, nr 2, s. 66.

<sup>553</sup> *Współpraca międzynarodowa samorządu...*, s. 44.

<sup>554</sup> H. Zięba-Załucka, *Współpraca międzynarodowa samorządów*, s. 69.

Jako przyczyny przystępowania do organizacji międzynarodowych samorządy najczęściej podają dwie przyczyny: chęć wymiany doświadczeń z gminami państw Europy Zachodniej oraz lobbing mający zwykle na celu wywieranie wpływu na postanowienia organów Unii Europejskiej<sup>555</sup>.

Na tle innych polskich miast Kraków posiada bogatą historię kontaktów zagranicznych, umowy o współpracy łączą go z kilkudziesięcioma miastami z całego świata. Najstarsze porozumienia o współpracy zawarte zostały w połowie lat siedemdziesiątych XX wieku - w roku 1973 zawarto umowę o współpracy pomiędzy Prezydium Rady Narodowej Miasta Krakowa a Radą Miejską Miasta Lipska, jak też umowę o współpracy pomiędzy Krakowem a miastem Rochester, w roku 1974 porozumienie o współpracy z Bratysławą, a w roku 1975 - z Zagrzebiem. Pod koniec dekady podpisano odpowiednie umowy z Kijowem (1976 rok) oraz Norymbergą (1979 rok). Do 1990 roku, a więc do czasu przywrócenia w Polsce organów samorządu terytorialnego, Kraków prowadził współpracę międzynarodową z 11 miastami. Ostatnim chronologicznie miastem, z którym zawarte zostało porozumienie o współpracy, jest czeski Ołomuniec. List Intencyjny w tej sprawie został podpisany 2 czerwca 2016 roku<sup>556</sup> (współpracę międzynarodową Krakowa i jej formy prezentuje tabela 50).

Formalne rozpoczęcie współpracy zagranicznej władz samorządowych miasta Krakowa w nowym porządku prawnym datuje się od momentu podjęcia przez Radę Miasta Krakowa w 1990 roku uchwały w sprawie udzielenia Prezydentowi Miasta Krakowa upoważnienia w zakresie współpracy międzynarodowej oraz przystąpienia do organizacji międzynarodowych<sup>557</sup>. Uchwała ta umożliwiała nawiązanie przez władze miasta kontaktów zagranicznych,

---

<sup>555</sup> Ibidem, s. 68.

<sup>556</sup> Współpraca międzynarodowa z miastami zagranicznymi, *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [[http://bip.krakow.pl/?sub\\_dok\\_id=887](http://bip.krakow.pl/?sub_dok_id=887); dostęp: 11 kwietnia 2017].

<sup>557</sup> Uchwała nr VI/47/90 Rady Miasta Krakowa z dnia 8 września 1990 r. w sprawie udzielenia Prezydentowi Miasta Krakowa upoważnienia w zakresie współpracy międzynarodowej oraz przystąpienia do organizacji międzynarodowych oraz przystąpienia organizacji międzynarodowych.

Tabela 50. Współpraca międzynarodowa miasta Krakowa, stan na rok 2016

| Miasto              | Forma współpracy           | Rozpoczęcie współpracy                                           |
|---------------------|----------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Kijów               | miasto bliźniacze          | 12 grudnia 1976 r.                                               |
| Norymberga          | miasto bliźniacze          | 2 października 1979 r.                                           |
| Leuven              | miasto bliźniacze          | 10 września 1991 r.                                              |
| Mediolan            | miasto bliźniacze          | 9 lipca 2001 r.                                                  |
| Budapeszt           | miasto bliźniacze          | 24 października 2005 r.                                          |
| Kurytyba            | honorowe miasto bliźniacze | 5 lutego 1993 r.                                                 |
| La Serena           | honorowe miasto bliźniacze | 7 lipca 1995 r.                                                  |
| Quito               | honorowe miasto bliźniacze | 25 czerwca 2008 r.                                               |
| Lipsk               | miasto partnerskie         | 8 września 1973 r.                                               |
| Rochester           | miasto partnerskie         | 18 lipca 1973 r.                                                 |
| Bratysława          | miasto partnerskie         | 3 października 1974 r.                                           |
| Florencja           | miasto partnerskie         | 18 kwietnia 1985 r.                                              |
| Fez                 | miasto partnerskie         | 28 czerwca 1985 r.                                               |
| Pecs                | miasto partnerskie         | 27 maja 1987 r.                                                  |
| Göteborg            | miasto partnerskie         | 28 listopada 1988 r.                                             |
| Cusco               | miasto partnerskie         | 1 lipca 1989 r.                                                  |
| Solura              | miasto partnerskie         | 6 listopada 1990 r.                                              |
| Wilno               | miasto partnerskie         | 8 kwietnia 1991 r.                                               |
| Frankfurt nad Menem | miasto partnerskie         | 6 grudnia 1991 r.                                                |
| Orlean              | miasto partnerskie         | 14 marca 1992 r.                                                 |
| Bordeaux            | miasto partnerskie         | 7 maja 1993 r.                                                   |
| Edynburg            | miasto partnerskie         | 3 kwietnia 1995 r.                                               |
| Lwów                | miasto partnerskie         | 23 października 1995 r.                                          |
| Sankt Petersburg    | miasto partnerskie         | 21 kwietnia 1997 r.                                              |
| Innsbruck           | miasto partnerskie         | 19 sierpnia 1998 r.                                              |
| Rzym                | miasto partnerskie         | 17 grudnia 2008 r.                                               |
| Tbilisi             | miasto partnerskie         | 13 maja 2009 r.                                                  |
| San Francisco       | miasto partnerskie         | 2 lipca 2009 r.                                                  |
| Zagrzeb             | umowa o współpracy         | 3 kwietnia 1975 r.                                               |
| Wiedeń              | umowa o współpracy         | współpraca bez umowy od 1993 r.<br>umowa 18 października 2000 r. |
| Strasburg           | współpraca miast bez umowy | współpraca od 1996 r.                                            |
| Moskwa              | protokół o współpracy      | 2 lipca 1997 r.                                                  |
| Wielkie Tyrnowo     | współpraca miast bez umowy | współpraca od 2000 r.                                            |
| Nankin              | list intencyjny            | 19 maja 2009 r.                                                  |
| Koszyce             | współpraca miast bez umowy | współpraca od 2008 r.                                            |
| Trondheim           | list intencyjny            | 2 lutego 2012 r.                                                 |
| Ołomuniec           | list intencyjny            | 2 czerwca 2016 r.                                                |
| Sewilla             | współpraca wygasła         | współpraca w latach 2001-2012                                    |
| Dublin              | współpraca wygasła         | współpraca w latach 2006-2009                                    |
| Tartu               | współpraca wygasła         | współpraca w latach 2006-2012                                    |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Współpraca międzynarodowa z miastami zagranicznymi, *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [[http://bip.krakow.pl/?sub\\_dok\\_id=887](http://bip.krakow.pl/?sub_dok_id=887); dostęp: 11 kwietnia 2017].

ale nie precyzowała zasad i zakresu współpracy. Zasady, cele współpracy oraz sposoby ich realizacji zostały określone ponad dwa lata później w kolejnej uchwale Rady Miasta Krakowa. Wśród potencjalnych celów współpracy wymieniona została wymiana informacji i analiza rozwiązań z zakresu organizacji ustrojów wewnętrznych miejskich samorządów<sup>558</sup>.

Po akcesji Polski do struktur Unii Europejskiej płaszczyzna prawna współpracy międzynarodowej prowadzonej przez Kraków uległa kolejnej zmianie, przy czym na gruncie prawa miej-

<sup>558</sup> Uchwała nr LXX/466/93 Rady Miasta Krakowa z dnia 8 stycznia 1993 r. w sprawie polityki zagranicznej samorządu miasta Krakowa.

scowego sformalizowano ją dopiero dwa lata później. Przyjęta przez Radę Miasta Krakowa uchwała w sprawie współpracy Gminy Miejskiej Kraków ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych określiła m.in.:

- zasady prowadzenia współpracy międzynarodowej,
- formy i narzędzia realizacji założeń współpracy międzynarodowej,
- cele i priorytety współpracy międzynarodowej<sup>559</sup>.

Nowe ramy prawne nadane współpracy międzynarodowej miasta Krakowa miały opierać się na dziewięciu zasadach (zob. tab. 51), określających najważniejsze reguły postępowania władz miasta w tym zakresie.

Na podstawie przyjętych zasad ustalono cele i priorytety współpracy międzynarodowej, które zostały pogrupowane tematycznie i geograficznie. Wśród piętnastu celów współpracy znalazł się także zapis dotyczący przenoszenia na grunt krakowski „sprawdzonych rozwiązań i doświadczeń miast zagranicznych, związanych z zarządzaniem miastem”<sup>560</sup>, umożliwiający od strony formalnej współpracę w obszarze funkcjonowania jednostek pomocniczych.

Uchwała wyznaczyła ponadto trzy priorytety w zakresie obszaru geograficznego, w których realizowana miała być współpraca zagraniczna Krakowa:

1. Traktowanie Unii Europejskiej jako uprzywilejowanego obszaru współpracy międzynarodowej Krakowa.
2. Aktywizowanie i wspieranie kontaktów w obrębie Europy Środkowo-Wschodniej (Niemcy, Austria, Czechy, Słowacja, Węgry, Rosja, Ukraina, Białoruś, Litwa) i kreowanie roli Krakowa jako jednego z najważniejszych ośrodków w tym regionie z uwzględnieniem jego statusu jako europolii.
3. Promowanie Krakowa na całym świecie, wykorzystywanie do tego celu wszystkich możliwości, utrwalanie wśród partnerów i przybyszów z zagranicy rosnącej wiedzy o Krakowie jako mieście o odrębnej, identyfikowalnej tożsamości i ugruntowanych funkcjach metropolitalnych, umacnianie marki Krakowa<sup>561</sup>.

---

<sup>559</sup> Uchwała nr CXIII/1126/06 Rady Miasta Krakowa z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie współpracy Gminy Miejskiej Kraków ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.

<sup>560</sup> Ibidem.

<sup>561</sup> Ibidem.



**Tabela 51. Zasady prowadzenia współpracy międzynarodowej przez miasto Kraków**

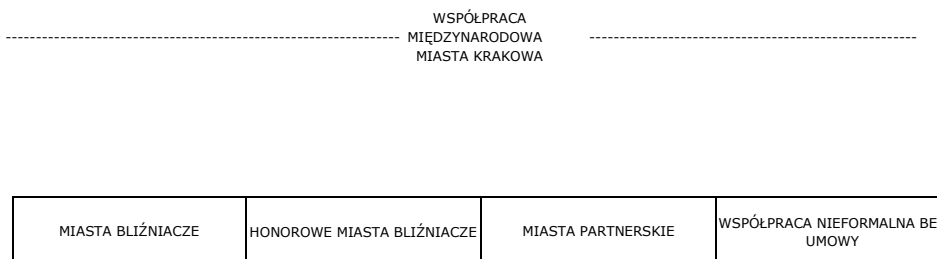
|                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Zasada całościowego myślenia</b>                                       | Realizacja współpracy międzynarodowej przez miasto ma na celu zaspokojenie potrzeb gminy i jej mieszkańców w najszerszym możliwym zakresie. Kierując się zasadą całościowego myślenia, należy wykorzystać wszelkie korzyści, zarówno w wymiarze materialnym (np. pomoc instytucjom edukacyjnym, służbie zdrowia), jak i niematerialnym (np. promocja, informacja, know-how), jakie ta współpraca może przynieść miastu i jego mieszkańcom. Oprócz niezbędnej spójności działania zasada ta uwzględnia także konsekwencję działań podejmowanych w dziedzinie współpracy międzynarodowej miasta. |
| <b>Zasada współdziałania</b>                                              | Kształtowanie jednorodnej i harmonijnej współpracy międzynarodowej opiera się na skutecznej i korzystnej dla wszystkich stron współpracy z instytucjami i organizacjami społecznymi w celu maksymalizacji korzyści płynących dla miasta ze współpracy międzynarodowej, jej optymalizacji i redukcji kosztów.                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Zasada pośrednictwa</b>                                                | Uznając autorytet władz samorządowych, które mają nie tylko najlepszą wiedzę o sprawach społeczeństwa, ale także cieszą się największym prestiżem wśród stowarzyszeń i instytucji miejskich, partnerzy zagraniczni zwracają się do władz miasta jako do pośrednika w sprawach nawiązania kontaktów z urzędem miasta i przedstawicielami różnych organizacji. Miasto, w miarę możliwości, pośrednicząc w nawiązaniu tych kontaktów, deleguje w części kompetencje dalszej współpracy na podmioty środowisk gospodarczych, społecznych i kulturalnych.                                           |
| <b>Zasada ofensywności</b>                                                | W realizacji współpracy międzynarodowej miasta należy aktywnie poszukiwać i pozyskiwać renomowanych partnerów zagranicznych, a nie ograniczać się jedynie do biernego oczekiwania na propozycje podmiotów zagranicznych.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Zasada jawności</b>                                                    | Prowadzenie współpracy międzynarodowej przez samorząd powinno być jawne ze względu na społeczny dostęp do informacji, realizowany za pomocą Biuletynu Informacji Publicznej, a także możliwość zainteresowania szerokich kręgów społecznych udziałem w tej współpracy. Informacja ta powinna uzmysławiać, jak ważną rolę Kraków odgrywa w kontaktach międzynarodowych i jakie czerpie z tego korzyści. Zasada jawności powinna również umożliwiać społeczności lokalnej swobodne wypowiedanie się na temat celów i form współpracy międzynarodowej.                                            |
| <b>Zasada hierarchii potrzeb</b>                                          | Hierarchia potrzeb w dziedzinie współpracy międzynarodowej powinna służyć przemyślanej, prowadzonej zgodnie z priorytetami polityce miasta we wszystkich dziedzinach.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Zasada kompetencji</b>                                                 | Współpraca międzynarodowa miasta powinna być oparta na znajomości realiów funkcjonowania partnera zagranicznego. Przy uwzględnieniu świadomości szczególnej pozycji Krakowa i elitarności jego marki zasada kompetencji dopuszcza metodę limitowania i hierarchizacji kontaktów międzynarodowych.                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Zasada zgodności polityki samorządu z polityką zagraniczną państwa</b> | Zasada ta nie oznacza uzależnienia polityki gminy od administracji państwowej, a jedynie wymaga przestrzegania międzynarodowego prawodawstwa i przyjętych zwyczajów w kontaktach z zagranicznymi partnerami. Niezależnie od tego przy prowadzeniu współpracy międzynarodowej przez miasto za nadrzędny należy uznawać interes narodowy.                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Zasada zawierania umów partnerskich na czas określony</b>              | Zasada ta pozwala ocenić przydatność kontaktów międzynarodowych i w konsekwencji wyeliminować kontakty nieprzydatne dla miasta lub zbyt kosztowne w realizacji.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Zasady prowadzenia współpracy międzynarodowej, *Magiczny Kraków* [[http://www.krakow.pl/otwarty\\_na\\_swiat/3073.artykul.zalozenia\\_i\\_cele\\_wspolpracy.html](http://www.krakow.pl/otwarty_na_swiat/3073.artykul.zalozenia_i_cele_wspolpracy.html)]; dostęp: 11 lipca 2013].

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w omawianej uchwale kontakty krakowskiego samorządu z partnerami zagranicznymi powinny się zawierać w czterech formach. Najważniejszą spośród nich miała być tzw. umowa o zblźniaczeniu miast, ponadto współpraca mogła się odbywać na zasadach honorowych (dotyczy to głównie miast spoza Europy, z którymi podpisywana jest umowa o nadaniu tytułu honorowego miasta bliźniaczego), w formie umowy partnerskiej, jak też mogła być prowadzona w sposób nieformalny bez podpisywania oficjalnych umów dwustronnych.

Przy czym w praktyce najczęściej stosowaną formą współpracy międzynarodowej miasta Krakowa stała się umowa partnerska, zakładająca współdziałanie samorządów miejskich w konkretnych dziedzinach (zob. rys. 23 i tab. 50).

Rysunek 23. Formy współpracy międzynarodowej Krakowa



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Form i narzędzi realizacji założeń współpracy międzynarodowej, *Magiczny Kraków* [[http://www.krakow.pl/otwarty\\_na\\_swiat/3074\\_artykul\\_rodzaje\\_umow.html](http://www.krakow.pl/otwarty_na_swiat/3074_artykul_rodzaje_umow.html); dostęp: 11 lipca 2013].

Współpraca międzynarodowa Krakowa dotyczy różnych dziedzin i przebiega na różnych polach. Samorządy współpracują m.in. na takich płaszczyznach, jak: turystyka, służba zdrowia, sport, kultura, gospodarka komunalna, rozwój przedsiębiorczości, zarządzanie miastem, administracja publiczna. Charakter i intensywność współpracy jest różna, w większości wypadków ograniczona jedynie do ceremonialnych wizyt, podejmowania lub wysyłania delegacji do zaprzyjaźnionych miast. Dla przykładu w 2006 roku na współpracę międzynarodową Kraków wydatkował niecały milion złotych, z tego koszty tłumaczeń i podejmowania delegacji (hotele, wyżywienie, przewodnicy) wyniosły 484 tys. zł<sup>562</sup>.

Spora część krakowskich samorządowców, jak też osób zaangażowanych na przestrzeni lat w obszar współpracy międzynarodowej Krakowa, w sposób krytyczny ocenia kontakty zagraniczne miasta. Bogusław Kośmider, Przewodniczący Rady Miasta Krakowa, który pełni funkcję radnego od 1994 roku, na łamach „Gazety Wyborczej” stwierdza: „Jest gorzej, niż byśmy stali w miejscu. Stosunki międzynarodowe Krakowa, na poziomie rady miasta i magistratu w ostatniej kadencji, cofnęły się. Pamiętam, jak za prezydentów Lassoty i Gołasia, uczyliśmy się od Frankfurtu i Norymbergi. Na przykład nasz Krakowski Holding Komunalny jest wynalazkiem przywiezionym stamtąd. Oczywiście, była też wymiana świecełek, ale wtedy kurtuazja była ważna, bo pokazywaliśmy się w Europie, gdzie nas przez 50 lat nikt nie widział! W tej kadencji to już kompletnie siadło. Wszystko zatrzymuje się na poziomie drobnych prezentów i lunchu. Były kiedyś «Dni Sewilli» w Krakowie, «Dni Krakowa» w Sewilli. Były «Dni Orleanu» w Krakowie itd. Nawet z tego niewiele zostało”<sup>563</sup>. Podobnego zdania jest Bogusław Sonik, poseł na Sejm RP, były dyrektor

<sup>562</sup> W. Pelowski, Kraków a zagranica: dużo kontaktów, mało efektów, *Gazeta Wyborcza* [online], 10 stycznia 2008 r. [<http://www.krakow.wyborcza.pl/krakow/1.44425.4828111.html>]; dostęp: 21 czerwca 2013].

<sup>563</sup> Ibidem.

Biura Festiwalowego Kraków 2000, który stwierdza: „Przez kilka lat radni i prezydenci jeździli do Wiednia, obserwując, jak tam się spala śmieci, i co z tego wynikło?”<sup>564</sup>.

Na tle głosów krytykujących działania władz miasta nieco lepiej wypadają krakowskie dzielnice, chociaż nie posiadają one osobowości prawnej i nie mogą samodzielnie realizować zadań z zakresu współpracy międzynarodowej, to ich inicjatywa w podejmowaniu nowych przedsięwzięć z udziałem społeczności lokalnych jest znacząca i ma bardziej wymierny charakter. Z inicjatywy krakowskich dzielnic miasto podpisało umowę o partnerstwie z Budapesztem. Było to konsekwencją trwającej od ponad 10 lat aktywnej współpracy pomiędzy dzielnicami obydwu miast<sup>565</sup>.

Dzielnice miasta Krakowa XVI Bieńczyce i VII Zwierzyniec aktywnie współpracują z budapeszteńską Dzielnicą XVI, realizując m.in. program wymiany uczniów. Współpraca ta ma charakter formalny, gdyż Rada Miasta Krakowa wyraziła w formie uchwały wolę podjęcia formalnego partnerstwa pomiędzy wnioskującymi o to dzielnicami Krakowa i Budapesztu. Ponadto nieformalne, ale bardzo ożywione kontakty łączą krakowską Dzielnicę I Stare Miasto z budapeszteńską Dzielnicą V. Tylko w 2003 roku w ramach tej współpracy zespoły artystyczne Zespół Pieśni i Tańca Krakowiacy oraz kabaret Loch Camelot gościły na występach w Budapeszcie, a delegacje rad obydwu dzielnic spotkały się dwukrotnie, najpierw w Krakowie, a potem w Budapeszcie<sup>566</sup>. Współpraca pomiędzy dzielnicami stolicy Węgier i Krakowa dotyczy oprócz kwestii związanych z kulturą (organizacja wspólnych wystaw z okazji 25-lecia pontyfikatu Jana Pawła II, czy też rocznicy powstania Solidarności), wymianą młodzieży, także spraw z zakresu poprawy stanu bezpieczeństwa oraz organizacji i ustroju samorządu. W roku 2016 krakowski magistrat odwiedzili studenci z University of Public Service w Budapeszcie.

Prezentacja poświęcona strukturze i funkcjonowaniu administracji samorządowej, w której wzięli udział, wpisała się w szerszy program ich wizyty studyjnej w Krakowie. Celem było przybliżenie studentom z Węgier polskiego systemu ustrojowego i zasad funkcjonowania samorządu.

Międzynarodowa współpraca krakowskich dzielnic nie odbywa się tylko na poziomie kontaktów pomiędzy organami jednostek pomocniczych. Decydując się w 1993 roku na przyznanie dzielnicom kompetencji decyzyjnych, władze Krakowa przy współpracy z Wiedniem zorganizowały program 11 szkoleń (lata 1993-1996) z zakresu funkcjonowania samorządu miejskiego. Programem tym objęci zostali pracownicy samorządowi oraz członkowie krakowskich rad dzielnic<sup>567</sup>.

W ramach projektu „Kafka Plus” realizowanego przez Frankfurt nad Menem i Kraków,

---

<sup>564</sup> Ibidem.

<sup>565</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa w sprawie współpracy Gminy Miejskiej Kraków ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.

<sup>566</sup> K. Dworak, *Współpraca międzynarodowa miast a rozwój lokalny*, Promotor, Warszawa 2011, s. 73.

<sup>567</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa w sprawie współpracy Gminy Miejskiej Kraków ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.

Dzielnica XI Podgórze Duchackie współrealizowała program „Miasto socjalne”, polegający na wdrażaniu innowacyjnych metod pracy środowiskowej na zagrożonych degradacją obszarach miasta, aktywizacji liderów lokalnych i współpracy z organizacjami pozarządowymi. Długofalowym celem programu miała być poprawa sytuacji życiowej mieszkańców poprzez ich aktywny udział w życiu społecznym.

Kontakty pomiędzy samorządowcami Krakowa i miast Ukrainy (Kijowa i Lwowa) mają zgoła odmienny charakter niż współpraca z samorządami państw Europy Zachodniej - to Kraków przekazuje swoje doświadczenia partnerowi ukraińskiemu (dotyczy to zwłaszcza kwestii funkcjonowania administracji miejskiej). Udział jednostek pomocniczych w tych działaniach jest także znaczący. W 2007 roku Dzielnica III Prądnik Czerwony gościła przedstawicieli ukraińskiego samorządu, w tym członków kijowskich rad dzielnic, prezentując im zasady funkcjonowania krakowskich jednostek pomocniczych<sup>568</sup>. Krakowscy samorządowcy biorą systematycznie udział w konferencjach i panelach organizowanych przez stronę ukraińską. Z inicjatywą nawiązania stałej współpracy w dziedzinie kultury i turystyki pomiędzy dzielnicami miasta Kijowa a Krakowa wystąpiła w 2008 roku kijowska Dzielnica Darnica, która nawiązała współpracę z krakowską Dzielnicą X Swoszowice<sup>569</sup>.

Na zaproszenie władz Krakowa w roku 2016 ze studyjną wizytą w mieście przebywała delegacja przewodniczących administracji dzielnic Lwowa. Celem wizyty, w ramach której odbyło się spotkanie w Miejskim Przedsiębiorstwie Oczyszczania w Krakowie Sp. z o.o., było zapoznanie się z krakowskim doświadczeniem w zakresie gospodarki odpadami<sup>570</sup>.

Kontakty samorządowców na poziomie dzielnic dotyczą także Wilna. W ramach Dni Wilna w Krakowie odbyło się spotkanie dwóch zaprzyjaźnionych dzielnic: Zwierzyńca wileńskiego i Dzielnicy VII Zwierzyniec. Jednym z rezultatów współpracy była wystawa „Zwierzyniec (wileński) - dziedzictwo kultury”. Wystawie towarzyszyła projekcja dwóch filmów w reżyserii Vytautasa Damaszeviciusa „Moje serce w Krakowie” oraz „Wilno Czesława Miłosza”<sup>571</sup>. Przedstawiciele dzielnic miast europejskich byli również obecni na konferencji z okazji 14. rocznicy powstania jednostek pomocniczych w mieście Krakowie, aktywny udział w konferencji wziął m.in. wiceprzewodniczący Rady Dzielnicy Härlanda z miasta Göteborg Piotr Kiszkiel, który przedstawił system funkcjonowania dzielnic w tym mieście. Göteborg, podobnie jak Budapeszt, ma status miasta partnerskiego dla Krakowa. Ponadto na poziomie dzielnic Kraków i Göteborg współpracują w

---

<sup>568</sup> M. Drożdż, Goście z Ukrainy, *Biuletyn Dzielnicy III Prądnik Czerwony* 2007, nr 4, s. 11.

<sup>569</sup> Kijów historia współpracy, *Magiczny Kraków* [[http://www.krakow.pl/otwarty\\_na\\_swiat](http://www.krakow.pl/otwarty_na_swiat) /2531,hist,1,0,otwarty\_na\_swiat.html; dostęp: 12 października 2016].

<sup>570</sup> Lwów historia współpracy, *Magiczny Kraków* [[http://www.krakow.pl/otwarty\\_na\\_swiat](http://www.krakow.pl/otwarty_na_swiat) /2531,hist,24,0,otwarty\_na\_swiat.html.; dostęp: 12 października 2016].

<sup>571</sup> P. Chechelski, Wileński Zwierzyniec w Zwierzynieckim Salonie Artystycznym, *Kurier Zwierzyniecki* 2006, nr 6.

zakresie kwestii związanych z realizacją programów pomocy społecznej<sup>572</sup>.

Specyfiką współpracy międzynarodowej Krakowa, na tle doświadczeń innych polskich samorządów, jest fakt przenoszenia wzorców i wypracowanych rozwiązań również na rzecz miast Europy Zachodniej. Przedstawiciele krakowskich dzielnic uczestniczyli m.in.: w programie informacyjnym na temat roli i funkcjonowania rad dzielnic we francuskim w Orleanie. W ramach wzajemności Rada Miasta Krakowa wystosowała zaproszenie dla przedstawicieli rad dzielnic z Orleanu, którzy gościli w Krakowie pod koniec czerwca 2002 roku, zapoznając się z metodami pracy i funkcjonowaniem krakowskich jednostek pomocniczych. W wyniku tej wizyty, Orlean, wzorując się na krakowskich rozwiązaniach, wprowadził modyfikacje w systemie działania swoich dzielnic<sup>573</sup>.

Bogate doświadczenia Krakowa w zakresie współpracy międzynarodowej, jak też kooperacja międzynarodowa jednostek pomocniczych miasta powodują, że wpływ na sferę funkcjonowania krakowskich dzielnic czynników zewnętrznych zdaje się wymierny. Analizując to zjawisko, można wyróżnić dwa kierunki jego oddziaływania: wewnętrzny i zewnętrzny. Wewnętrzny dotyczy wpływu współpracy międzynarodowej na działalność dzielnic Krakowa i jest wyraźnie widoczny na przykładzie współpracy miasta Krakowa z Wiedniem, Budapesztem, Frankfurt nad Menem oraz, w mniejszym stopniu, z Göteborgiem. Zewnętrzny z kolei odnosi się do oddziaływania krakowskich jednostek pomocniczych na samorządy innych europejskich miast, głównie Kijowa i Orleanu oraz w mniejszym stopniu Wilna.

#### **4.2. PORÓWNANIE WYBRANYCH STRUKTUR SAMORZĄDÓW MIAST EUROPEJSKICH NA TLE MODELI USTROJOWYCH**

Problem skutecznego zarządzania miastem jest nieodzownie związany z przyjęciem właściwej struktury organizacyjnej jego organów. Zarówno przy jej tworzeniu, jak też i późniejszych zmianach należy znaleźć odpowiedź na wiele trudnych pytań. Jaka struktura będzie dla miasta lepsza, bardziej efektywna, zdecentralizowana, czy wręcz przeciwnie zcentralizowana? Czy należy tworzyć model funkcjonowania miasta oparty na strukturze resortowej, czy też terenowej? Gdzie leży granica decentralizacji zadań? Jakie kompetencje należy przekazać jednostkom pomocniczym? Czy mają one być samodzielnymi bytami, czy też winny być w sposób bezpośredni podporządkowane władzom miasta?

Jak stwierdza Krzysztof Mularczyk, tradycyjny model zarządzania, oparty na strukturze resortowej, koncentrujący władzę w rękach małej grupy osób jest często dezawuowany w następstwie:

---

<sup>572</sup> P. Kiszkiel, *Funkcjonowanie dzielnic w Gotebrogu*, referat na Konferencji z okazji 14. rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w mieście Krakowie, Kraków 2005.

<sup>573</sup> Orlean historia współpracy, *Magiczny Kraków* [http://www.krakow.pl/otwaty\\_na\\_swiat/](http://www.krakow.pl/otwaty_na_swiat/) 2531,hist,25,0,otwarty\_na\_swiat.html; dostęp: 12 października 2016].

- kwestionowania istniejących miast, gmin jako rzeczywistych samorządów,
- inicjatywy władz państwowych w zakresie restrukturyzacji zarządzania gminami,
- wyzwania, jakimi jest nieufność wobec specjalistów i urzędników na szczeblu lokalnym,
- coraz większego uwzględniania nowego stylu zarządzania, opartego na samodzielnych i twórczych działaniach pracowników,
- postrzegania przez siły polityczne, zarówno prawicę, jak i lewicę, decentralizacji jako instrumentu do wymuszania zasadniczych zmian w strukturze<sup>574</sup>.

Coraz więcej samorządów miejskich decyduje się na wewnętrzną decentralizację zadań głównie po to, aby uzyskać następujące cele: usprawnić zarządzanie administracją, zwiększyć efektywność gospodarczą i zakres odpowiedzialności władz miasta wobec mieszkańców, zdobyć większe wsparcie i zrozumienie dla podejmowanych działań wśród społeczności lokalnej.

Decentralizacja oznacza radykalną zmianę w strukturze zarządzania, ale bez marginalizacji roli rady miejskiej, która pozostaje nadal - w sensie formalnym - podmiotem prawnym odpowiedzialnym za całe miasto. Rada i jej zarząd (mer, burmistrz, prezydent miasta) cedują w tym układzie niektóre swoje kompetencje i środki na rzecz urzędów, rad lub zarządów dzielnic.

Decentralizacja zadań należących do samorządu miejskiego pociąga za sobą następujące skutki:

- zwiększa się popyt na usługi komunalne oraz zakres pracy dla pracowników w urzędach,
- powstają problemy ze znalezieniem odpowiednich lokali, które mogłyby się stać siedzibą rad dzielnic,
- intensyfikują się problemy z restrukturyzacją nowych i utrzymaniem istniejących kadr,
- odradzają się podziały, w tym polityczne, ale już na szczeblu mikro (dzielnicowym),
- zmienia się stosunek urzędników pracujących w dzielnicowych zespołach wieloresortowych do problemów lokalnych,
- zwiększa się przystępność urzędów dla petentów, ale również niebezpieczeństwo, że absencja pracowników w małym urzędzie obniży poziom świadczonych usług (w małym zespole trudniej znaleźć zastępców),
- intensyfikacji ulega zainteresowanie radnych miejskich dzielnicami, w których zostali wybrani<sup>575</sup>.

Uwzględniając powyższe założenia, zdecentralizowane samorzady miejskie możemy podzielić na trzy grupy:

- samorzady miejskie głęboko zdecentralizowane, posiadające dzielnice o osobowości prawnej z własnymi budżetami i własną administracją,

<sup>574</sup> *Vademecum radnego dzielnicy*, red. K. Trafas, s. 63.

<sup>575</sup> *Ibidem*, s. 65.

- samorządy miejskie ze zdecentralizowanymi pewnymi funkcjami komunalnymi, np. oświatą, gospodarką mieszkaniową, za którą odpowiedzialne są jednostki pomocnicze występujące często w formie rad dzielnic,
- samorządy posiadające terenowe komisje rad miejskich, często działające w formie miejskich komitetów dzielnicowych, pełniących głównie funkcje opiniotwórcze i rolę przekazników informacji.

Analizując zaprezentowany podział, należy pamiętać, że granice pomiędzy poszczególnymi grupami mogą być trudno identyfikowalne z uwagi na specyfikę lokalną, w tym historię rozwoju samorządności w danym kraju, przyjęte rozwiązania ustrojowe na poziomie prawa ogólnokrajowego. Omawiając stratyfikację miejskich jednostek pomocniczych, należy również wziąć pod uwagę fakt, że mogą one wykonywać funkcję organów samorządowych wyższego szczebla: powiatowego, regionalnego, lub być podporządkowane państwowej administracji terenowej.

Kierując się dwoma kryteriami wyboru (przyporządkowanie do jednej z trzech grup samorządów miejskich, prowadzenie aktywnej współpracy międzynarodowej z samorządem Krakowa) do szczegółowej analizy w dalszej części niniejszej rozprawy autor zdecydował się wybrać i omówić cztery przykłady ustroju wewnętrznego czterech europejskich miastach. Jako przedstawiciel grupy pierwszej, a więc samorządów miejskich głęboko zdecentralizowanych, szczegółowemu omówieniu poddany został ustrój samorządowy stolicy Węgier - Budapesztu, miasto to posiada dzielnice samorządowe bliskie statusowi odrębnych gmin.

Wzorowanie się samorządu Krakowa na systemie wiedeńskich dzielnic zdeterminowało wybór Wiednia jako miasta reprezentującego drugą grupę samorządów - posiadających częściowo zdecentralizowane funkcje komunalne.

Ustrój samorządowy Goteborga został natomiast wybrany jako reprezentant ostatniego rodzaju miejskich jednostek pomocniczych - dzielnic o charakterze opiniodawczym. Ponadto autor w swojej rozprawie zdecydował się przybliżyć jeszcze jeden wybrany przykład rozwiązań ustrojowych, tj. ustrój miasta Stuttgart. Pomimo braku formalnej współpracy pomiędzy Krakowem a Stuttgartem organizacja tego samorządu jest warta omówienia z uwagi na specyficzne rozwiązania w zakresie funkcjonowania dzielnic, jak też zbliżoną do Krakowa wielkość tego miasta (liczba ludności, powierzchnia).

#### **4.2.1. Budapeszt - egzemplifikacja samorządu głęboko zdecentralizowanego**

Po upadku systemu komunistycznego w całej Europie Środkowej rozpoczęto reformy ustroju społeczno-politycznego. Liderami tych przemian były niewątpliwie Polska i Węgry. Zmiany przeprowadzone w Polsce i na Węgrzech miały dużo cech wspólnych, ale także wiele różnic. Jedną z

nich było inne podejście do reformy samorządowej kraju, roli samorządu w państwie i społeczeństwie. Odmienne podejście do tych spraw odzwierciedliło się w postaci różnic w strukturze terytorialnej samorządu węgierskiego i polskiego.

Zarówno w Polsce, jak też i na Węgrzech w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych przeprowadzona została konsolidacja terytorialna małych jednostek samorządowych szczebla podstawowego (zob. tab. 52). W Polsce łączyło się to z procesem zastępowania na początku lat siedemdziesiątych niewielkich gromad przez znacznie większe gminy. Po upadku komunizmu ten konsolidacyjny trend został bardzo szybko odwrócony zarówno w ówczesnej Czechosłowacji, jak i na Węgrzech, ale nie w Polsce<sup>576</sup>.

**Tabela 52. Wielkość jednostek podstawowych samorządu terytorialnego w krajach Europy Środkowej**

| Państwo  | Przeciętna liczba ludności | Udział gmin liczących poniżej 1 000 mieszkańców |
|----------|----------------------------|-------------------------------------------------|
| Polska   | 15,500                     | 0%                                              |
| Węgry    | 3,330                      | 55%                                             |
| Słowacja | 1,850                      | 68%                                             |
| Czechy   | 1,700                      | 80%                                             |

Źródło: P. Swianiewicz, *Życzliwa obojętność - Władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*, Krzysztof Kleszcz, Warszawa 2001, s. 27.

O ile w Polsce zdecydowano się oprzeć nowy system samorządowy na istniejących już relatywnie dużych gminach, o tyle w pozostałych krajach Grupy Wyszehradzkiej w większym lub mniejszym stopniu pozwolono społecznościom lokalnym, na tworzenie nowych jednostek samorządowych<sup>577</sup>. Rezultaty tego procesu ilustruje tabela 52. Powstanie dużej liczby małych jednostek samorządowych na Węgrzech było związane z przykładaniem bardzo dużej wagi do przyznania każdej, nawet najmniejszej społeczności lokalnej prawa autonomii i wyrażania swoich interesów. W Polsce z kolei przeważała idea utrzymania dużych gmin, wynikająca z chęci zapewnienia maksymalnej efektywności wykonywanych zadań przez nowo tworzony samorząd<sup>578</sup>.

Istnienie relatywnie małych ludnościowo i niewielkich obszarowo gmin utrudniło tworzenie ich obrębie jednostek pomocniczych, takich jak dzielnice, czy też sołectwa. Okazały się one po prostu zbędne, ich role i zadania z powodzeniem mogły wykonywać zcentralizowane organy gminy. W ustroju samorządowym Węgier dzielnice i inne terytorialne jednostki pomocnicze występują tylko w większych miastach, tzw. miastach na prawach komitatu (powiatu), a ich specyficznym przykładem jest miasto Budapeszt, posiadające inny niż reszta kraju system samorządowy.

Struktura samorządu stolicy Węgier - Budapesztu ma charakter dwupoziomowy i składa się z

<sup>576</sup> P. Swianiewicz, *Życzliwa obojętność - Władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*, Krzysztof Kleszcz, Warszawa 2001, s. 55.

<sup>577</sup> P. Swianiewicz, *Życzliwa obojętność...*, s. 56.

<sup>578</sup> Zob. *Władze lokalne w Europie Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Stowarzyszenie Pomocy Szkole „Belfer”, Katowice 1998, s. 63.



samorządu stołecznego oraz 23 samorządów dzielnicowych. Gmina stołeczna i jej dzielnice posiadają niezależne wobec siebie kompetencje oraz nie są hierarchicznie podporządkowane względem siebie. Podstawowe prawa zarówno samorządu miejskiego, jak też samorządów dzielnicowych są sobie równe, natomiast postawione przed nimi zadania już nie. Gmina stołeczna wykonuje te zadania, które dotyczą stolicy jako całości, oraz te, których wykonywanie przekracza możliwości jej poszczególnych dzielnic.

W praktyce obszar działania samorządów dzielnicowych obejmuje obowiązek utrzymania przedszkoli, szkół podstawowych, instytucji oświatowych, podstawowych usług zdrowotnych i socjalnych, jak również zaopatrywania ludności w wodę pitną, utrzymywania lokalnych dróg publicznych oraz dbanie o należyte poszanowanie praw mniejszości narodowych i etnicznych. Przy czym realizacja czterech ostatnich zadań została podzielona pomiędzy samorząd stołeczny i dzielnicowy<sup>579</sup>.

W zakresie podstawowej opieki zdrowotnej w gestii samorządu dzielnicy pozostaje zapewnienie dostępu do lekarzy rodzinnych, lekarzy pediatrów, podstawowej opieki stomatologicznej, dyżurów lekarskich i pielęgniarskich oraz opieki zdrowotnej w szkołach.

W sferze opieki socjalnej samorząd dzielnicowy przyznaje zasiłki: dla osób w podeszłym wieku, socjalny, mieszkaniowy, pielęgnacyjny, tymczasowy, oraz organizuje pomoc dla bezrobotnych. W ramach pomocy społecznej obowiązki samorządu dzielnicowego obejmują także dbanie o żywienie zbiorowe, dostarczanie do domu pomocy osobom potrzebującym i wspieranie rodziny. Do zadań samorządu stołecznego należy obowiązek dbania o rozwój miasta, w tym określenie programu rewitalizacji tkanki miejskiej oraz stworzenie ogólnego planu i regulaminu zagospodarowania miasta. Kompetencje związane z określaniem powyższych strategicznych, kierunkowych dokumentów należą wyłącznie do samorządu miejskiego i nie mogą być przekazywane dzielnicom. Szczególnie ważną rolę samorząd miejski pełni także przy zapewnianiu właściwego funkcjonowania służb publicznych, administruje lokalami komunalnymi, komunikacją zbiorową, zapewnia należyte utrzymanie sieci dróg, jak również administruje systemem parkingowym i organizuje specjalistyczną służbę zdrowia<sup>580</sup>.

Związki samorządu tworzone pomiędzy dzielnicami lub pomiędzy samorządem stołecznym a dzielnicami - na podstawie zawartego porozumienia z władzami miejskimi - mogą przejąć część kompetencji leżących w gestii samorządu stołecznego. W takim przypadku samorząd stołeczny ma obowiązek stworzyć samorządom dzielnicowym bądź ich grupom odpowiednie warunki materialne, niezbędne do realizacji przyjętych zadań. Ponadto rady dzielnic mogą swobodnie podejmować

---

<sup>579</sup> L. Rónaszeki, *Rozwiązania ustrojowe samorządu terytorialnego w państwach europejskich na przykładzie wybranych miast*, Konferencja poświęcona dzielnicom, Kraków, kwiecień 2005, s. 7.

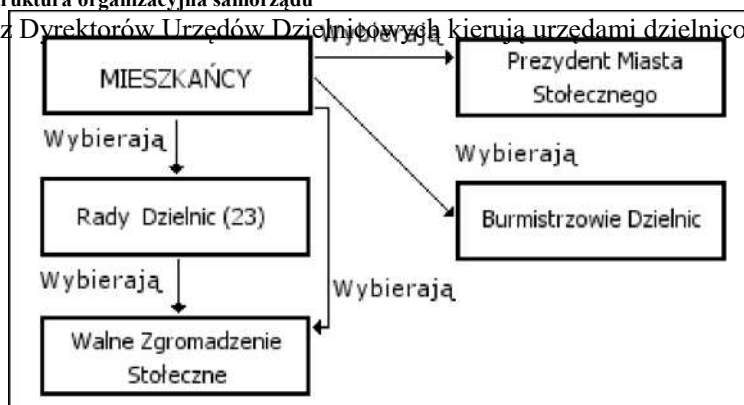
<sup>580</sup> *Ibidem*, s. 8.

współpracę i tworzyć związki samorządów w celu realizacji zadań leżących stricte w ich gestii.

Organem uchwałodawczym samorządu stołecznego jest Walne Zgromadzenie Stołeczne, składające się z 88 przedstawicieli wybieranych na 4-letnią kadencję (każda z dzielnic wybiera jednego przedstawiciela, pozostali członkowie są wybierani bezpośrednio przez mieszkańców stolicy). Organem wykonawczym jest prezydent miasta wybierany w wyborach bezpośrednich, również na 4-letnią kadencję. Prezydent pełni również funkcję przewodniczącego walnego zgromadzenia, które na jego wniosek wybiera spośród swoich członków jego zastępców (zob. rys. 24).

Funkcję uchwałodawczą w dzielnicach pełnią rady dzielnic natomiast funkcję wykonawczą - burmistrzowie. Oba organy wybierane są przez mieszkańców w wyborach bezpośrednich na 4-letnią kadencję. Na organach władzy wykonawczej spoczywa m.in. obowiązek prowadzenia

urzędów. Prezydent przy pomocy Dyrektora Generalnego kieruje urzędem miejskim, natomiast burmistrzowie poprzez Dyrektorów Urzędów Dzielnicy wyją kierują urzędami dzielnicowymi.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Czyż, Samorząd terytorialny na Węgrzech, *Samorząd Terytorialny* 2007, nr 1-2.

System samorządowy Budapesztu należy bez wątpienia do pierwszej grupy samorządów miejskich głęboko zdecentralizowanych. Budapeszteńskie dzielnice, w odróżnieniu od krakowskich jednostek pomocniczych, mają osobowość prawną, własny budżet oraz administrację.

Specyficznym dla ustroju samorządu stolicy Węgier rozwiązaniem jest dokonywanie wyboru burmistrzów dzielnic w wyborach powszechnych. Wzmacnia to pozycję dzielnic jako odrębnych jednostek samorządowych. Miasto Budapeszt nie jest związkiem komunalnym niezależnych gmin. Węgierskie ustawodawstwo zachowuje bowiem mocną pozycję samorządu ogólnomiejskiego oraz zapewnia jasny i klarowny podział zadań i kompetencji pomiędzy władze miejskie a dzielnicowe.

Podział kompetencji pomiędzy dzielnicę a miasto, a nie przekazanie kompetencji dzielnicom przez władze miasta zdaje się przesądzać sprawę równości prawnej samorządu miejskiego z dzielnicowym. Chcąc porównać ustrój Budapesztu z polskimi modelami, możemy go odnieść jedynie, z pewnymi zastrzeżeniami, do ustroju Warszawy z lat 1994-2002. Wystarczy przeprowadzenie choćby pobieżnej analizy, aby stwierdzić, że modele samorządowe Krakowa i Budapesztu krańcowo różnią się od siebie. Dzielnice miasta Krakowa nie są niezależnymi organami samorządowymi jak ich węgierskie odpowiedniki. Dzielnice Budapesztu mają charakter odrębnych gmin (własne urzędy, niezależna wewnętrzna organizacja, osobowość prawną, niezależne budżety), wykonujących swoje zadania obok lub w porozumieniu z samorządem miejskim, ale nie podlegają mu w sensie instytucjonalnym i kompetencyjnym, nie są zatem *de facto* jednostkami pomocniczymi, lecz niezależnymi organami stołecznego samorządu.

Dzielnice Krakowa i Budapesztu posiadają także krańcowo różne modele finansowania swoich zadań. Krakowskie jednostki pomocnicze realizują swoje wydatki w ramach planów finansowych stanowiących załączniki do budżetu miasta, natomiast jednostki budapeszteńskie realizują politykę fiskalną w pełnym zakresie, zarówno od strony dochodowej, jak też wydatkowej.

Analizując czynniki wpływające na rozwój dzielnic w Krakowie, należy stwierdzić, że niezwykle ożywiona współpraca pomiędzy dzielnicami Krakowa i Budapesztu nie przełożyła się bezpośrednio na odwzorowanie modelu organizacji budapeszteńskich dzielnic w krakowskich realiach. Stało się tak dlatego, że współpraca obydwu miast realizowana była głównie na poziomie dzielnicowym, a nie ogólnomiejskim. Wpływ krakowskich dzielnic na decyzje na organizację ustroju miasta był ograniczony, głos decydujący w tej sprawie należał przecież do Rady oraz Prezydenta Miasta Krakowa i był uwarunkowany normami prawa krajowego.

Przedstawiciele krakowskiego samorządu przeciwni byli nadmiernej decentralizacji zadań publicznych w obawie o zachwianie funkcji i roli organizmu miejskiego (np. trudności z realizacją dużych inwestycji), dlatego zdecydowali się na nawiązanie współpracy w zakresie funkcjonowania miasta z samorządem Wiednia i wzorowanie się na przyjętych tam rozwiązaniach<sup>581</sup>.

Ożywione kontakty pomiędzy samorządowcami krakowskimi a budapeszteńskimi stanowią za to czynnik wpływający pośrednio na rozwój dzielnic Krakowa. Dzięki nim jednostki pomocnicze zdobyły możliwość prowadzenia formalnej współpracy międzynarodowej oraz uzyskały wpływ na kierunki kontaktów międzynarodowych całego miasta. Ponadto radni krakowskich dzielnic uzyskali także możliwość zapoznania się z innym modelem funkcjonowania samorządu miejskiego, jego wadami oraz zaletami.

#### **4.2.2. Częściowa decentralizacja funkcji komunalnych na przykładzie Wiednia**

Austria jest federacją złożoną z dziewięciu krajów związkowych zwanych landami. Stolica Austrii - Wiedeń - stanowi oddzielny kraj związkowy<sup>582</sup>, posiadający równocześnie status miasta. Każdy land pełni funkcję dwojakiego rodzaju: pierwszą jest samodzielne rządzenie na swoim terytorium zagwarantowane przepisami konstytucji, drugą natomiast wykonywanie poleceń organów rządowych republiki (ogólnozwiązkowych)<sup>583</sup>. Skład rządu krajowego obejmuje oprócz premiera i jego zastępcy, także kilku (najczęściej 6-9) radców rządowych, zwanych też ministrami krajowymi. Wybierani oni są na okres kadencji (4-6 lat) przez Radę Krajową (parlament krajowy).

Austriackie powiaty są urzędami tylko o charakterze administracyjnym. Nie mają one

<sup>581</sup> *Vademecum radnego dzielnicy*, red. K. Trafas, s. 26.

<sup>582</sup> Informacje o Austrii, *Konsulat Austrii w Poznaniu* [<http://konsulataustrii.pl/informacjeoau.htm>]; dostęp: 21 czerwca 2013].

<sup>583</sup> *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, red. A.K. Piasecki, A.K. Piasecki, Zielona Góra 2001, s. 24.

uprawnień uchwałodawczych, jak gmina lub kraj związkowy, gdyż nie posiadają organu wybieralnego - rady. Kierownik powiatu jest mianowany, podobnie zresztą jak pozostali urzędnicy, przez rząd krajowy i w takim trybie może być odwołany. Obok krajów związkowych podstawowymi austriackimi jednostkami administracyjnymi są gminy. Podstawy prawne organizacji i funkcjonowania gmin zawarte są w konstytucji federalnej oraz w ustawodawstwie landów, tj. w ośmiu ordynacjach gminnych dla gmin krajowych oraz w prawach miejskich dla miast z własnym statutem. W zasadzie każde miasto powyżej 20 tysięcy mieszkańców może posiadać własny statut. Nadanie statutu uwarunkowane jest wyrażeniem zgody rządu federalnego. Warunek ten wynika z faktu, iż miasta te wykonują również zadania administracji rządowej<sup>584</sup>. Obecnie w Austrii można wyróżnić 133 miasta, 15 miast wydzielonych, 569 gmin zbiorowych oraz 2300 gmin<sup>585</sup>. Austriackie gminy mogą tworzyć związki gmin jako instytucje cywilnoprawne. Związki te mają prawo wydawania aktów administracyjnych.

W myśl konstytucji Republiki Austrii każda gmina posiada trzy organy: radę gminy, zarząd oraz burmistrza. Rada gminy jest organem przedstawicielskim. Jej członkowie wybierani są w równych, bezpośrednich, tajnych oraz powszechnych wyborach na okres 4-6 lat. Liczba członków rady zależna jest od liczby mieszkańców gminy. Czynne prawo wyborcze przysługuje od ukończenia 19. roku życia, a bierne od 25.

Austriackie gminy obok kompetencji uchwałodawczych posiadają również kompetencje wykonawcze o charakterze władczym oraz kontrolnym. W ramach obowiązującego prawa rada gminy wydawać może statuty, rozporządzenia i decyzje oraz rozpatrywać odwołania od decyzji burmistrza i innych organów administracji lokalnej.

Zarząd gminy składa się z burmistrza, zastępców burmistrza i członków zarządu. Do zadań zarządu należy przygotowywanie obrad rady gminy i składanie w tym zakresie stosownych wniosków, wykonywanie uchwał i decyzji rady gminy, administrowanie gminnym majątkiem oraz ustalanie zasad tego gospodarowania. Wprawdzie zarząd gminy działa jako organ kolegialny, nie stoi to jednak na przeszkodzie, aby poszczególni jego członkowie zarządzali wyodrębnionymi działami administracji gminnej. Wszystkie organy gminy, czy to działające kolegialnie, czy monokratycznie, są podporządkowane bezpośrednio radzie gminy.

Burmistrz ma szerokie kompetencje, począwszy od reprezentowania gminy na zewnątrz, poprzez kierowanie posiedzeniami i pracami zarządu, administracją finansową i gospodarczą gminy. Nie może natomiast samodzielnie zbywać gminnych nieruchomości. W sprawach dotyczących

---

<sup>584</sup> B. Dolnicki, *Modele samorządu terytorialnego w Polsce i Europie*, Wydawnictwo A. Abramskiego, Katowice 1994, s. 32.

<sup>585</sup> J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Wyższa Szkoła Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora, Pułtusk 2003, s. 162.

federacji obowiązują instrukcje wojewody krajowego (*Landeshauptmann*), a w sprawach landu instrukcje rządu krajowego (*Landesrat*).

Do 1990 roku urząd burmistrza obsadzany był w drodze wyborów pośrednich przez radę gminy, a przepisy nie przewidywały możliwości wyborów powszechnych. W latach 90. XX wieku zasadę bezpośrednich wyborów burmistrza wprowadzono w kilku landach: Karyntii, Tyrolu, Burgenlandzie<sup>586</sup>. Prawo austriackie jako nieformalny organ gminny traktuje także jej mieszkańców, co stanowi wyraz demokracji bezpośredniej przybierającej w Austrii formę referendum lub zgromadzeń gminnych. Duże gminy są podzielone na sołectwa a miasta na dzielnice (*Gemeinbezirke*), którymi kierują naczelnicy (*Ost-Bezirksvorsteher*)<sup>587</sup>. Sołectwa i dzielnice są organami pomocniczymi i doradczymi, mogą jednak posiadać funkcje decyzyjne na podstawie upoważnienia rady gminy lub burmistrza<sup>588</sup>.

Konstytucja Austrii reguluje odrębnie status Wiednia jako zarazem gminy, kraju związkowego oraz stolicy federacji. Wiedeń spełnia więc co najmniej podwójną funkcję: gminy z własnym statutem i kraju związkowego, czyli korporacji obszarowej. To konstytucyjno- kompetencyjne rozwiązanie znalazło swoje odzwierciedlenie w organizacji władz Wiednia, gdzie rada gminy stanowi jednocześnie parlament krajowy, organ wykonawczy rady pełni funkcję rządu krajowego, a burmistrz - premiera tego rządu<sup>589</sup>.

Miasto podzielone jest na 23 okręgi - dzielnice (zob. rys. 25), w których wybiera się przedstawicielstwo okręgu. Mimo że nie są to samodzielne jednostki administracyjne (samorządowe), a tylko części administracji miejskiej, to mają pewne uprawnienia, kompetencje o charakterze decyzyjnym. Fakt posiadania statusu okręgów wyborczych do rady miasta daje im także pewną tożsamość polityczną. Na czele dzielnic stoją naczelnicy. Przedstawicielstwa dzielnicowe realizują zadania powierzone im przez Radę Miasta Wiednia<sup>590</sup>.

Do 1974 roku zadania wiedeńskich dzielnic były ograniczone do opiniowania skierowanych do nich przez burmistrza Wiednia propozycji decyzji i wnioskowania dotyczącego działań podejmowanych przez magistrat. W 1974 roku w dwóch dzielnicach podjęto eksperyment decentralizujący samorząd miejski polegający na przekazaniu zadań i środków finansowych do decyzji rad dzielnic. W 1988 roku decentralizacja zarządzania Wiedniem objęła wszystkie dzielnice.

---

<sup>586</sup> J. Wojnicki, *Samorząd lokalny...*, s. 163.

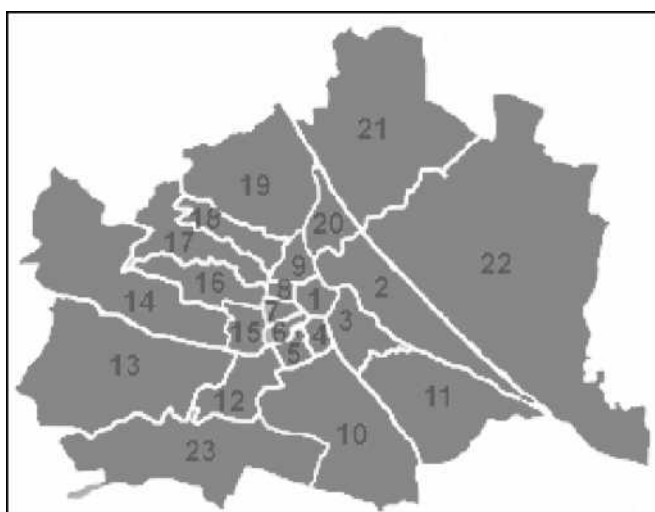
<sup>587</sup> *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, s. 22.

<sup>588</sup> B. Dolnicki, *Modele...*, s. 33.

<sup>589</sup> K. Nowacki, *W Austrii*, [w:] red. J. Jeżewski, *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 96.

<sup>590</sup> L.K. Adamovich, B.Ch. Funk, *Österreichisches Verfassungsrecht*, Springer Verlag, Wien-New York 1982, s. 256.

Rysunek 25. Wiedeń – podział na dzielnice



9. Alsergrund, 10. Favoriten, 11. Simmering, 12. Meidling, 13. Hietzing, 14. Penzing, 15. Rudolfsheim, 16. Ottakring, 17. Hernals, 18. Währing, 19. Döbling, 20. Brigittenau, 21. Floridsdorf, 22. Donaustadt, 23. Liesing.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie E. Brunner, *Die Organisation der Wiener Stadtverwaltung*, Stadt Wien, Wien 2000.

Wybory do rad dzielnic odbywają się równocześnie z wyborami do Rady Miasta

Wiednia. Mieszkańcy w wyborach bezpośrednich wybierają od 40 do 60 radnych. W dzielnicach do 50 tysięcy mieszkańców rada składa się z 40 członków. Liczba ta zwiększa się o dwu członków przy każdym następnym pięciu tysiącach mieszkańców, ale tylko do 60 osób. Czynne prawo wyborcze przysługuje tylko mieszkańcom danej dzielnicy, natomiast bierne wszystkim mieszkańcom miasta, co sprawia, że osoby kandydujące na radnych nie muszą być mieszkańcami dzielnicy, w której kandydują<sup>591</sup>.

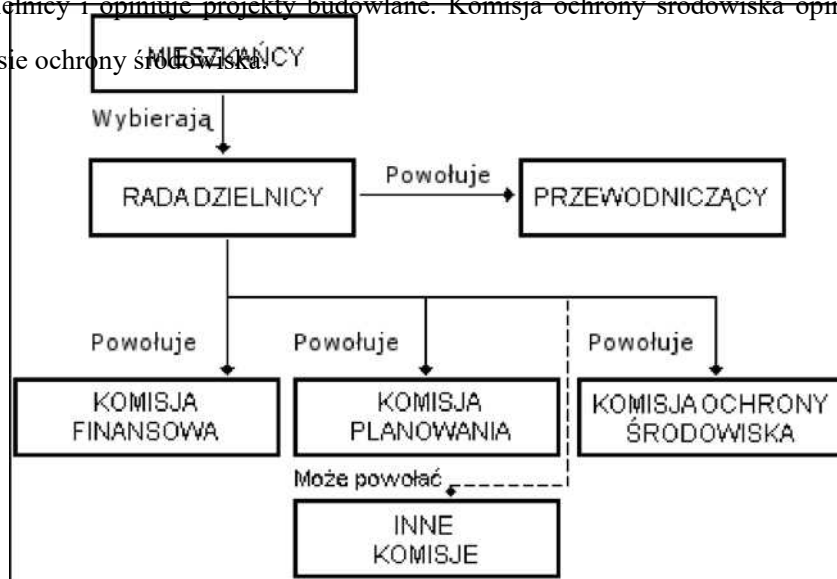
Na czele dzielnicy stoi przewodniczący, który przewodniczy posiedzeniom rady, reprezentuje dzielnicę na zewnątrz i służy pomocą burmistrzowi Wiednia w realizacji uchwał Rady Miasta Wiednia w ramach swoich kompetencji. Przewodniczący dzielnicy jest zatrudniany na etacie przez burmistrza (zob. rys. 26). Gdy przewodniczący nie zostaje wybrany na następną kadencję, otrzymuje odprawę finansową równą trzymiesięcznemu wynagrodzeniu. W każdej dzielnicy działają trzy obowiązkowe komisje ds.: finansów, zagospodarowania przestrzennego oraz ochrony środowiska. Ponadto rada dzielnicy może powołać inne komisje (nieobowiązkowe), których zadaniem jest przedstawianie wstępnych opinii dla rady dzielnicy. Komisje te nie podejmują decyzji, ale mają charakter forum dyskusyjnego<sup>592</sup>.

Komisja finansów opiniuje projekt budżetu swojej dzielnicy, szczególnie w sferze wydatków w ramach kompetencji dzielnicowych. Rada dzielnicy uchwała budżet, który musi być zrównoważony. Komisja planowania i rozwoju przestrzennego pracuje nad planem zago-

<sup>591</sup> E. Brunner, *Die Organisation der Wiener Stadtverwaltung*, Stadt Wien, Wien 2000, s. 73.

<sup>592</sup> *Vademecum radnego dzielnicy*, red. K. Trafas, s. 93.

Rysunek 26. Struktura wiedeńskich rad dzielnic: spodarowania dzielnic i opiniuje projekty budowlane. Komisja ochrony środowiska opiniuje wszystkie działania w zakresie ochrony środowiska.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie E. Brunner, *Die Organisation der Wiener Stadtverwaltung*, Stadt Wien, Wien 2000.

Współpraca dzielnic z magistratem rozwijała się w miarę postępującej decentralizacji zarządzania miastem i jest koordynowana przez Biuro ds. Współpracy z Dzielnicami. Biurem kieruje Pełnomocnik Burmistrza Miasta Wiednia ds. Decentralizacji. Pracownikami biura są koordynatorzy, których obowiązkiem jest ścisła współpraca z przewodniczącymi dzielnic. W wypadku sporu dzielnicy z magistratem głos decydujący posiada burmistrz. Magistrat zapewnia obsługę administracyjną dzielnic i realizację decyzji przez nie podjętych.

W ramach decentralizacji zarządzania miastem wiele zadań przekazano dzielnicom, które realizują je w różnych formach kooperacyjnych (wspólne działanie władz miejskich i dzielnicowych).

Do podstawowych kompetencji dzielnic należy:

- autonomiczność w podejmowaniu decyzji,
- prawo do współpracy polegające na obowiązku współdziałania Biura ds. Dzielnic z dzielnicami oraz uwzględnieniu ich postulatów, które nie muszą być zgodne z opinią grup mieszkańców,
- prawo do opiniowania działań organów gminy - działania władz miejskich nie muszą być zgodne z poglądami dzielnicy, ale magistrat ma obowiązek zasięgać opinii jednostki pomocniczej,



- prawo do informacji - przewodniczący i rada dzielnicy muszą być informowani o istotnych sprawach związanych z dzielnicą<sup>593</sup>.

Fundusze na zadania dzielnic przekazywane są z budżetu miasta i stanowią około 1-2 proc. budżetu gminy. Dzielnica decyduje o podziale tej kwoty w ramach tzw. zadań autonomicznych, które dotyczą:

- utrzymania szkół podstawowych, przedszkoli, klubów seniora,
- utrzymywania wszystkich dróg z wyłączeniem dróg tranzytowych i krajowych,
- projektowania i utrzymywania instalacji światła na skrzyżowaniach,
- oświetlenia ulicznego,
- utrzymywania parków i ogrodów oraz innych obszarów zielonych,
- utrzymywania placów zabaw dla dzieci,
- prowadzenia domów pogodnej jesieni<sup>594</sup>.

Kompetencje dzielnic opisane są w statucie miasta. Dodatkowe zadania przekazywane są dzielnicom na podstawie odrębnych uchwał Rady Miasta Wiednia. Pomimo dużych różnic w systemie samorządowym Polski i Austrii, rola i zadania stawiane gminnym jednostkom pomocniczym są zbliżone do siebie. Kompetencje dzielnic i sołectw sprowadzają się do funkcji opiniotwórczej i doradczej, poszerzonej o kompetencje decyzyjne w zakresie wydzielonych zadań komunalnych.

Po odbudowie demokratycznego samorządu w Polsce władze Krakowa wprowadziły w swoim mieście podobny do wiedeńskiego system jednostek pomocniczych, decentralizując wybrane funkcje komunalne przy zachowaniu unitarnej struktury gminy (zwłaszcza w dziedzinie miejskiej administracji). Stało się tak zapewne nie tylko z uwagi na niewątpliwie związki kulturowe obu miast wspólną historię, ale także na pewne podobieństwo w strukturze miejskiej.

W przypadku Krakowa, podobnie jak Wiednia, w trakcie rozwoju przestrzennego miasta włączono w jego obszar wiele mniejszych miejscowości, które nie zatraciły całkowicie swojej odrębności. Jak słusznie zauważa Ryszard Rutkowski, gdy w 1905 roku zaczęto w Wiedniu tworzyć dzielnice, odbywało się to w sposób naturalny, tzn. poprzez przyłączenie nowych miejscowości do miasta Wiednia. Tworzona dzielnica przyjmowała nazwę danej miejscowości, np. Herlnasler, Meidling<sup>595</sup>. Niemal bliźniaczy proces zachodził w ówczesnym czasie w Krakowie.

Dzielnice Krakowa w swojej obecnej formie są dużo młodsze niż wiedeńskie. Mimo to mogą się też poszczycić szerokimi kompetencjami. Jednostki pomocnicze stolicy Austrii definitywnie

<sup>593</sup> Zuständigkeiten der Bezirke - Dezentralisierung in Wien, *Stadt Wien* [<http://www.wien.gv.at/bezirke/dezentralisierung/zustaendigkeiten.html>; dostęp: 31 października 2016].

<sup>594</sup> Aufgaben der Bezirke mit vollem Entscheidungsrecht - Dezentralisierung in Wien, *Stadt Wien* [<http://www.wien.gv.at/bezirke/dezentralisierung/entscheidungsrecht/>; dostęp: 31 października 2016].

<sup>595</sup> *Vademecum radnego dzielnicy*, red. K. Trafas, s. 91.

przestały pełnić tylko rolę opiniotwórczą i doradczą w 1988 roku, krakowskie w roku 1994.

Jakie są zatem podstawowe różnice i podobieństwa w ustroju dzielnic obydwu miast? Pierwszą oczywistą różnicą jest liczba samych dzielnic oraz członków ich rad. Kraków posiada mniej dzielnic, liczba ich radnych waha się od 15 do 21, w wiedeńskich dzielnicach radnych jest od 40 do 60. Różnica w liczbie dzielnic (Wiedeń - 23, Kraków - 18) wynika z mniejszej liczby ludności Krakowa oraz jego mniejszej powierzchni (Wiedeń ludność: 1 797 tys. mieszkańców, powierzchnia 415 km<sup>2</sup><sup>603</sup>; Kraków odpowiednio: ludność 762 tys., powierzchnia 327 km<sup>2</sup><sup>604</sup>). Ponadto różnice w liczbie radnych wynikają z regulacji ustawowych przyjętych przez polskiego ustawodawcę. W wyborach do rad dzielnic w obu miastach mogą brać udział tylko i wyłącznie ich mieszkańcy, przy czym prawodawstwo Wiednia dopuszcza możliwość kandydowania osób zamieszkałych w innej części miasta.

Kolejną różnicą jest brak formalnego podporządkowania przewodniczących krakowskich dzielnic prezydentowi miasta oraz odmienne zasady funkcjonowania dzielnicowych komisji. Jednak najważniejsza różnica pomiędzy ustrojem dzielnic obydwu miast dotyczy nieposiadania przez wiedeńskie jednostki pomocnicze odrębnych statutów. Dzięki posiadaniu odrębnych aktów prawnych regulujących ich działanie krakowskie dzielnice zyskały podmiotowość jako pomocnicze organy samorządowe, wiedeńskie dzielnice są takiej podmiotowości pozbawione.

Widoczne podobieństwa pomiędzy obydwo ma miastami występują natomiast w kwestii obsługi administracyjnej jednostek pomocniczych. W Krakowie obsługę administracyjną dzielnic powierzono Kancelarii Rady Miasta i Dzielnic Krakowa, w Wiedniu Biuru ds. Współpracy z Dzielnicami. Cechą charakterystyczną przyjętego rozwiązania jest brak odrębnych urzędów dzielnicowych oraz obsługa jednostek pomocniczych przez desygnowanych pracowników urzędów miejskich. Kolejne podobieństwa istniały w systemie zadań, jakie oba miasta stawiały przed swymi jednostkami pomocniczymi. W latach 1993-2014 Krakowskie dzielnice realizowały swoje kompetencje decyzyjne w ramach zadań priorytetowych oraz zadań powierzonych. Zadania priorytetowe są odpowiednikiem wiedeńskich zadań autonomicznych. Zadania powierzone (funkcjonujące w obydwu miastach) są tożsame ze zdaniami celowymi przekazywanymi przez miasto Wiedeń swoim dzielnicom. Zadania powierzone miały o wiele większe znaczenie w przypadku dzielnic Krakowa niż Wiednia, natomiast zadania zadania priorytetowe (autonomiczne) na odwrót.

Wpływ rozwiązań funkcjonujących w ustroju samorządowym Wiednia stanowi zatem kolejny czynnik determinujący ewolucję jednostek pomocniczych w Krakowie. Był on o tyle istotny, że w znacznym stopniu zdeterminował przekazanie krakowskim dzielnicom kompetencji stanowiących. Dzięki współpracy zagranicznej Wiednia i Krakowa pozytywne doświadczenia tego pierwszego

miasta udało się wykorzystać w krakowskim samorządzie.

#### **4.2.3. Miejskie Komitety Dzielnicowe Goteborga jako przykład jednostek pomocniczych będących komisjami terenowymi Rady Miasta Goteborga**

Współczesny ustrój samorządu terytorialnego w Szwecji oparty jest na ustawie zasadniczej z 1974 roku, ustawie o samorządzie terytorialnym z 1991 roku oraz Europejskiej Konwencji o Samorządzie Terytorialnym ratyfikowanej w 1989 roku<sup>596</sup>.

W Szwecji funkcjonują dwa rodzaje jednostek samorządowych: gminy (*kommune*) jako jednostki podstawowe i prowincje (*lan*) jako jednostki regionalne (obecnie kraj jest podzielony na 21 prowincji). Szwedzkie gminy, a jest ich 284, należą do największych na świecie. Liczą średnio około 29 tys. mieszkańców i zajmują średnio obszar 1 446,9 km<sup>2</sup>. Najmniejsza szwedzka gmina Sundbyberg ma powierzchnię 8,8 km<sup>2</sup>, a największa Kirunia 19 446,8 km<sup>2</sup><sup>606</sup>.

Szwedzki ustrój państwa gwarantuje gminom dużą swobodę w kierowaniu własnymi sprawami i określaniu swych struktur organizacyjnych, w tym tworzeniu jednostek pomocniczych. Organem stanowiącym w gminach jest rada gminy, rozstrzygająca w sprawach zasadniczych dla wspólnoty samorządowej. Jej postanowienia nie podlegają kontroli państwa, mogą być natomiast weryfikowane w sądach administracyjnych. Rada gminy może przekazać prawo podejmowania decyzji zarządowi lub komisjom. Organem wykonawczym w gminie jest zarząd, który pełni funkcję komisji wykonawczej wybieranej przez radę gminy.

Organem reprezentującym gminę na zewnątrz jest jej przewodniczący, który równocześnie zwołuje sesje rady gminy i przewodniczy im<sup>597</sup>. Rady samorządów gminnych i regionalnych są wybierane bezpośrednio przez obywateli. Członków zarządu i komisji powołuje rada. Członkowie rad gminnych wraz z ich zastępcami (wybór zastępców radnych jest specyfiką szwedzkiego systemu samorządowego) wybierani są przez społeczność lokalną w wyborach powszechnych co cztery lata, w dniu wyborów do parlamentu szwedzkiego. Czynne prawo wyborcze przysługuje każdemu obywatelowi, który ukończył w dniu wyborów 18. rok życia oraz osobom nieposiadającym obywatelstwa szwedzkiego, jeżeli zamieszkują na terytorium tego kraju co najmniej od trzech lat<sup>598</sup>.

Bezpośrednimi formami sprawowania władzy przez społeczność lokalną gminy są: referenda gminne oraz inicjatywa obywatelska. Posiedzenia organów samorządowych są jawne, a obywatele mają prawo w trakcie obrad zadawać radnym pytania.

Najwyższym organem wspólnoty samorządowej Goteborga jest rada miejska składająca się z

---

<sup>596</sup> *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, s. 94.

<sup>597</sup> B. Dolnicki, *Modele...*, s. 42.

<sup>598</sup> *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, s. 100.

81 radnych i 30 ich zastępców, jej zebrania odbywają się średnio raz w miesiącu. Podstawowymi kompetencjami rady są:

- uchwalanie budżetu,
- określanie wysokości podatków lokalnych;
- rozstrzyganie kwestii finansowych;
- ustalanie liczby komisji, ich struktury i formy działania;
- wyłanianie członków komisji;
- wybieranie rewizorów;
- przyjmowanie sprawozdań z działalności finansowej i udzielanie absolutorium.

Ponadto rada podejmuje wszelkie decyzje strategiczne, formułuje programy działań dotyczące programu inwestycji oraz uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego miasta<sup>599</sup>. Sprawy wniesione mogą pochodzić od poszczególnych radnych, Miejskich Komitetów Dzielnicowych, rządu centralnego lub poszczególnych jego organów.

Komisje merytoryczne, zwane także komitetami, zajmują się szczegółowo wieloma zadaniami komunalnymi z zakresu: planowania ruchu ulicznego, gospodarki wodnej, gospodarki odpadowej, ochrony środowiska, opieki medycznej, szkolnictwa średniego i edukacji osób dorosłych<sup>600</sup>.

Rada miasta wyznacza również Komitet Elekcyjny odpowiedzialny za przygotowywanie wyborów oraz wybiera rewizorów miejskich, których zadaniem jest kontrola działań podejmowanych przez miasto.

Zarząd zwany Miejskim Zarządem Wykonawczym to organ wykonawczy samorządu Goteborga. Składa się z 15 stałych członków i 6 ich zastępców, wybieranych przez radę miasta i przed nią odpowiedzialnych. Do kompetencji zarządu należy:

- kierowanie finansami miejskiej administracji,
- projektowanie budżetu,
- koordynacja działalności gminy,
- udzielanie rad i komentarzy pozostałym organom samorządu terytorialnego,
- zajmowanie się sferą informacyjną.

Ponadto Miejski Zarząd Wykonawczy przygotowuje projekty uchwał Rady Miasta Göteborga, przedkłada opinie na temat wszystkich spraw rozpatrywanych na forum rady, wdraża rezolucje podjęte przez radę oraz reprezentuje miasto na zewnątrz zwłaszcza przed rządem centralnym. Członkowie zarządu nazywani są Komisarzami Miejskimi, a ich liczba jest proporcjonalna dla każdego ugrupowania politycznego i zależy od liczby członków reprezentujących go w radzie miasta.

---

<sup>599</sup> P. Kiszkiel, *Funkcjonowanie dzielnic w Goteborgu*.

<sup>600</sup> *Goteborg Stadt - The Local Government* [<http://www.goteborg.se/wps/portal/engelska/city-authority-and-politics/ut/pM/>; dostęp: 23 sierpnia 2012].

Komisarze są zatrudnieni w pełnym wymiarze godzin jako pracownicy urzędu.

Göteborg do 2011 roku podzielony był na 21 dzielnic, zgodnie z granicami ewangelickich parafii. W 2011 roku podział ten został skorygowany i miasto podzielono na 10 okręgów<sup>601</sup>. Każdą dzielnicą zarządza Miejski Komitet Dzielnicowy. Wszystkie komitety składają się z 11 członków i 6 ich zastępców wybieranych przez radę miasta. Rada Miasta Göteborga, dokonując wyboru składu personalnego, stosuje zasadę proporcjonalności. Liczba członków pochodzących z każdej partii politycznej jest proporcjonalna do liczby reprezentujących ją radnych. Wszystkie komitety dzielnicowe podlegają radzie miasta w ten sam sposób, co inne miejskie komisje i zarząd miasta. Jednostki pomocnicze Göteborga nie są więc osobnymi organami samorządowymi, lecz jedynie terenowymi komisjami miejskiej rady, podporządkowanymi jej w ten sam sposób, jak inne komisje merytoryczne rady. Miejskie Komitety Dzielnicowe odpowiadają na swoim obszarze za:

- szkolnictwo podstawowe,
- działalność kulturową i rekreacyjną,
- biblioteki publiczne,
- opiekę nad osobami niepełnosprawnymi,
- opiekę nad dziećmi,
- pomoc społeczną dla osób ubogich<sup>602</sup>.

Podstawowymi celami, dla których powstały Miejskie Komitety Dzielnicowe, było uzyskanie wzrostu zaangażowania w proces polityczny mieszkańców miasta oraz przewidziane oszczędności finansowe z tytułu koordynacji działań i programów lokalnych.

Niezwykle ważną dziedziną działalności tych komitetów jest ich rola doradcza i opiniodawcza. Organizują spotkania społeczności lokalnej z politykami, pomagają w funkcjonowaniu organizacji lokalnych, przekazują postulaty mieszkańców organom miasta. Pracami Miejskiego Komitetu Dzielnicowego kieruje dyrektor zarządu wspólnie z prezydium, tj. przewodniczącym i dwoma wiceprzewodniczącymi. Posiedzenia Miejskich Komitetów Dzielnicowych odbywają się raz w miesiącu i są otwarte dla publiczności.

W czerwcu każdego roku Rada Miasta Göteborga uchwała budżet dla całego miasta, w tym i dla Miejskich Komitetów Dzielnicowych, z określeniem ich potrzeb. System obliczeniowy jest określany przez struktury socjoekonomiczne dzielnic. Pod uwagę bierze się: liczbę mieszkańców danej dzielnicy, ich wiek, dochody, poziom wykształcenia, stopień bezrobocia, a nawet liczbę cudzoziemców, którzy mieszkają na jej terenie. W związku z przyjętymi kryteriami budżetowymi

---

<sup>601</sup> Göteborg Stadt - The Local Government [<http://www.goteborg.se/wps/portal/invanare/kommun-o-politik/kommunens-organisation/namnder/stadsdelsnamnder/ut/p/zl/>; dostęp: 23 sierpnia 2012].

<sup>602</sup> Göteborg Stadt - The Local Government [<http://www.goteborg.se/wps/portal/invanare/kommun-o-politik/kommunfakta/stadsdelsnamnder/ut/p/zl/>; dostęp: 23 sierpnia 2012].

występują ogromne dysproporcje w środkach finansowych przeznaczanych na poszczególne dzielnice, co powoduje dyskryminację rejonów, gdzie mieszkają osoby lepiej sytuowane<sup>603</sup>. Mimo relatywnie szerokich kompetencji w zakresie edukacji, pomocy społecznej i kultury, Miejskie Komitety Dzielnicowe nie dysponują autonomicznymi środkami finansowymi. Biorą one udział w konstruowaniu swych budżetów, lecz nie mają w tej sprawie pełnego głosu stanowiącego. Ostateczne decyzje co do wysokości środków finansowych i ich rozdysponowania zawsze podejmowane są przez radę miejską. Takie uregulowania wynikają z ustawy o samorządzie lokalnym, która określa uchwalanie budżetu jako wyłączną kompetencję rady gminy<sup>604</sup>, zakazując jednocześnie przekazywania tych uprawnień komisjom<sup>605</sup>. Brak autonomicznych kompetencji decyzyjnych, finansowych oraz fakt wyboru członków dzielnic Goteborga przez radę miasta ogranicza mocno pole aktywności jednostek pomocniczych. Rady dzielnic w mieście Goteborgu zaliczają się do ostatniej, trzeciej grupy samorządów zdecentralizowanych - posiadających terenowe komisje rad miejskich jako ciała opiniodawcze i doradcze.

Porównując ustrój krakowskich dzielnic z istniejącym w Goteborgu, można stwierdzić, że większa decentralizacja zadań, kompetencji, finansów miasta nastąpiła w samorządzie Krakowa. Krakowskie dzielnice są odrębnymi pomocniczymi organami samorządowymi, a nie komisjami terenowymi rady miasta. W ocenie autora największą słabością Miejskich Komitetów Dzielnicowych jest fakt wyboru ich członków przez Radę Miasta Goteborga, a nie przez ogół obywateli. Takie rozwiązanie jest niekorzystne z kilku powodów: ogranicza społeczną kontrolę nad działalnością dzielnic, powoduje, że osoby zasiadające w radach komitetów są w pierwszej kolejności odpowiedzialne nie przed mieszkańcami miasta, ale przed miejską radą, sprawia, że władze komitetów realizują postulaty rady miasta, a nie postulaty mieszkańców.

Sporą wadą przyjętego rozwiązania jest także ograniczenie kompetencji tych jednostek do spraw z zakresu polityki społecznej i oświaty, brak kompetencji w zakresie infrastruktury drogowej, rekreacyjnej, czy też sportowej stanowi poważne ograniczenie w możliwościach ich działania. W świetle powyższych faktów wydaje się, że ewolucja dzielnic Goteborga w kierunku rozwiązań krakowskich czy też wiedeńskich przyniosłaby lepsze rezultaty, podnosząc ich efektywność. Zapewnienie powszechnych wyborów do komitetów dzielnicowych w połączeniu ze stworzeniem systemu finansowania zadań wskazanych przez te jednostki zwiększyłoby zainteresowanie społeczności lokalnej ich działalnością, a konkurencja wyborcza umożliwiłaby efektywniejszą realizację stawianych przed nimi zadań.

Ciekawe i warte szerszej analizy (wykraczającej poza tematykę niniejszej rozprawy) są nato-

---

<sup>603</sup> P. Kiszkiel, *Funkcjonowanie dzielnic w Goteborgu*.

<sup>604</sup> *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, s. 94.

<sup>605</sup> B. Dolnicki, *Modele...*, s. 43.

miast doświadczenia Goteborga dotyczące przeprowadzonej w tym mieście reformy, skutkującej redukcją liczby dzielnic. Problematyka ta jest tym bardziej interesująca, iż reforma dzielnic Goteborga została przeprowadzona w momencie debaty o podobnym wymiarze, toczącej się w Krakowie.

#### 4.2.4 Mieszany model decentralizacji zarządzania miastem na przykładzie Stuttgartu

Republika Federalna Niemiec składa się z 16 krajów związkowych. Nie są one prowincjami, lecz państwami z własną władzą państwową. Posiadają m.in. własne konstytucje oraz własne ustawodawstwo. Ustawodawstwo poszczególnych landów dotyczy spraw nieobjętych regulacjami ogólnokrajowymi, zastrzeżonymi przez konstytucję federalną dla władz centralnych, ogólnopaństwowych<sup>606</sup>. Samodzielność krajów związkowych znajduje wyraz we własnej organizacji władz państwowych (parlamenty krajowe, rządy i sądownictwo krajowe) oraz udziale w kształtowaniu woli federacji<sup>607</sup>.

Konstytucja RFN stanowi, iż prawodawstwo komunalne należy do kompetencji poszczególnych krajów związkowych. Ograniczeniem dla władz landów jest warunek, aby tworzone prawodawstwo zawierało się w ramach konstytucyjnej gwarancji samorządu lokalnego. Oznacza to, iż z formalnoprawnego punktu widzenia niemieckie gminy są przyporządkowane do terytoriów poszczególnych krajów związkowych. Norma generalna dotycząca gmin zawarta jest w konstytucji federalnej oraz ustawach zasadniczych krajów związkowych. Konkretyzują ją ustawy o ustrojach gmin (*Gemeindeordnung*), wydawane przez poszczególne landy. Powyższe ustawy precyzują zasady działania samorządu lokalnego i obejmują zwyczajowo cztery grupy ustaleń:

- istotę samorządu i jego zadania,
- strukturę samorządu i zarządzania,
- gospodarkę samorządu,
- nadzór nad jego działalnością<sup>608</sup>.

Przekazanie przez konstytucję federalną kompetencji i zwierzchności nad samorządem lokalnym krajom związkowym doprowadziło w Niemczech do powstania wielu różniących się od siebie rozwiązań w zakresie funkcjonowania gmin i powiatów.

Gmina w Republice Federalnej Niemiec jest szczeblem podstawowym samorządu lokalnego. Przepisy ustawy zasadniczej stanowią, iż kraje związkowe poprzez odpowiednie regulacje prawne muszą zapewnić gminom prawo regulowania wszystkich spraw lokalnych na własną odpowiedzialność. Przyjęcie powyższej zasady oznacza, że gminy na swoim terenie, w ramach

<sup>606</sup> Niemcy w świetle faktów i liczb, red. A. Kappler, S. Reichart, Societats-Verlag, Frankfurt n. M. 1999, s. 159.

<sup>607</sup> E. Gdulewicz, *Ustroje Państw Współczesnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1997, s. 104.

<sup>608</sup> J. Wojnicki, *Samorząd lokalny...*, s. 148.

swoich możliwości wykonują wszystkie zadania publiczne służące dobru mieszkańców. W Niemczech przyjęto zasadę, że gminy są zdolne do działania wyłącznie poprzez swoje organy. Z uwagi na przyjęte rozwiązania ustrojowe, organizację wewnętrzną możemy wyróżnić - w uproszczeniu - trzy podstawowe typy konstytucji gmin, występujące na terenie landów:

1. Południowoniemiecka konstytucja rad ma charakter dualistyczny, gmina posiada dwa organy: radę i burmistrza. Rada jest wprawdzie określana formalnie jako organ główny i podejmujący decyzje, jednakże jej przewodniczącym z prawem głosu jest burmistrz (w dużych miastach zwany nadburmistrzem), będący jednocześnie jednoosobowym kierownikiem administracji gminy. Oba organy: rada i burmistrz są równorzędne; wywodzą się z osobnych wyborów odbywających się w różnych terminach. Cechą charakterystyczną tej konstytucji jest bardzo silna pozycja burmistrza, który jest wybierany przez obywateli i jest praktycznie w okresie swojej kadencji nieodwoływalny. Punkt ciężkości w tej konstrukcji leży na zapewnieniu efektywnego zarządzania gminą.
2. Reńska konstytucja burmistrza. Rada stanowi tu nadrzędny i decydujący organ, a burmistrz pełni jednocześnie funkcję przewodniczącego rady i kierownika administracji. Jednakże w tym systemie burmistrz wybierany jest nie przez obywateli, lecz przez radę i może być przez nią w każdej chwili odwołany. Burmistrza wspomagają zawodowi lub honorowi wiceburmistrzowie, również wybrani przez radę. Jest to konstytucja wyrosła z tradycji niemieckiej, wykazująca jednocześnie wiele podobieństw do francuskiego systemu merostwa.
3. Nieprawdziwa konstytucja magistracka wywodzi się z pruskiej konstytucji miast z 1808 roku. Rada jest tu również organem głównym a burmistrz wybierany jest z grona rady. Ona wybiera również ciało kolegialne, tzw. magistrat (zarząd miasta lub komisję główną rady), który przygotowuje propozycje decyzji do podjęcia przez radę, wykonuje decyzje rady oraz prowadzi bieżącą administrację. Magistrat składa się z zawodowego burmistrza wybranego przez radę, będącego przewodniczącym magistratu, oraz z zawodowych i honorowych radnych. Magistrat może przekazać część swych kompetencji poszczególnym radnym - członkom magistratu. W systemie tym burmistrz jest organem, ale nie równorzędnym wobec rady - na tym polega „nieprawdziwość” konstytucji magistrackiej. Jego kompetencje ogranicza się do kierowania i nadzoru administracji oraz przygotowywania i wykonywania decyzji magistratu, oraz do reprezentacji<sup>609</sup>.

---

<sup>609</sup> A. Jędraszko, *Samorząd w Niemczech na przykładzie Stuttgartu*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 1994, s. 41-42.



**Tabela 53. Główne typy konstytucji gmin w Niemczech**

|                                                                | Przewodniczący rady              | Kierownik administracji            | Kierownictwo administracji |             |
|----------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|----------------------------|-------------|
|                                                                |                                  |                                    | struktura                  | wybór przez |
| Południowoniemiecka konstytucja rad - Baden-Wirtemberg Bawaria | burmistrz (5 lub 6 lat)          | burmistrz (8 lat)                  | monokratyczna              | obywateli   |
| Reńska konstytucja burmistrza - Palatynat Reński, Saarland     | burmistrz (5 lat)                | burmistrz (10 lat)                 | przeważnie monokratyczna   | radę        |
| „Nieprawdziwa” konstytucja magistracka -Hesja                  | honorowy przewodniczący (4 lata) | magistrat (6 lat, honorowy 4 lata) | przeważnie kolegialna      | radę        |
| Szlezwik-Holsztyn                                              | honorowy przewodniczący (4 lata) | magistrat (6 lat - 12 lat)         | kolegialna                 | radę        |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Jędraszko, *Samorząd w Niemczech: na przykładzie Stuttgartu*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 1994.

Ustrój niemieckiego samorządu terytorialnego podlega ewolucji pod wpływem doświadczeń i praktyki, orzecznictwa sądowego oraz refleksji teoretycznej z zakresu nauk prawnych, politycznych czy też z zakresu nauk o organizacji. W wyniku zmian prawodawczych niektóre elementy opisanych systemów samorządowych są przejmowane przez inne. Niekiedy też cały kraj związkowy na miejsce dotychczas funkcjonujących rozwiązań systemu przejmuje w całości nowe. Można powiedzieć, że w latach dziewięćdziesiątych XX wieku w odwrocie był system pół- nocnoniemiecki (nieprawdziwa konstytucja magistracka), już od jego wprowadzenia w brytyjskiej strefie okupacyjnej odczuwalny jako obcy tradycji niemieckiej. System ten obecnie nie istnieje w praktyce ustrojowej. Został zniesiony w 1950 roku w Szlezwik-Holsztynie, w 1994 roku w Północnej Nadrenii-Westfalii, a w 1998 roku w Dolnej Saksonii. W ofensywie jest natomiast system południowoniemiecki.

Na podstawie ustaw o ustroju gmin wydanych przez kraje związkowe gminy ustanawiają swoje statuty (*Hauptsatzung*) jako przepisy prawa miejscowego, określają postanowienia o charakterze organizacyjnym, istotne dla tworzenia i funkcjonowania zarządów gminy. Ustanowienie statutu wymaga przegłosowania go kwalifikowaną większością przez radę gminy. Gminy niemieckie, w celu umożliwienia wykonywania zadań własnych, wyposażone zostały w uprawnienia terenowe, personalne, organizacyjne, planowania przestrzennego, finansowe oraz stanowienia prawa. To ostatnie uprawnienie ma charakter prawa nadanego przez państwo i jest ograniczone do tworzenia przepisów miejscowych<sup>610</sup>.

<sup>610</sup> M. Miemiec, *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Kolonia Limited, Wrocław 2007, s. 51.

Tabela 54. Zadania gmin w Republice Federalnej Niemiec

| Zadania własne:                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dobrowolne:                                                                                                                                                                     | Obowiązkowe:                                                                                                                                                                |
| Prowadzenie placówek następującego rodzaju: domów dziecka, domów pogodnej starości, szpitali, kąpielisk, terenów sportowych i rekreacyjnych, bibliotek                          | Zadania z zakresu: opieki społecznej, opieki nad młodzieżą, szkolnictwa podstawowego, gospodarki komunalnej, zaopatrzenia w wodę, ochrony przeciwpożarowej, cementarnictwa. |
| Zadania powierzone przez państwo:                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                             |
| Sprawy meldunkowe, wydawanie paszportów, nadzór nad opieką zdrowotną, nadzór budowlany, inspekcja przemysłowa, wyrównywanie szkód wojennych, rejestracja aktów stanu cywilnego. |                                                                                                                                                                             |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Miemiec, *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Kolonia Limited, Wrocław 2007.

Wyróżnikiem niemieckiego samorządu terytorialnego są sformalizowane formy współpracy komunalnej, do których należą m.in.: wspólnoty związkowe, gminy zbiorowe, związki celowe gmin. Często w tego typu korporacjach poszczególne gminy pełnią funkcje podobne do dzielnic samorządowych w miastach zdecentralizowanych.

Wspólnoty związkowe mają status korporacji terytorialnej powiązanej z gminami. Przejmują zadania własne gmin, których nie mogą one skutecznie realizować (administracja szkolna, budowa i utrzymanie urządzeń socjalnych, ochrona przeciwpożarowa, zaopatrzenie w wodę). Mogą również podejmować zadania z zakresu kompetencji innych jednostek samorządowych.

Gminy zbiorowe stanowiące korporację prawa publicznego tworzone są na ogół z niewielkich gmin, liczących do 7 tys. mieszkańców, i realizują niektóre ich zadania własne oraz zadania zlecone. Gminy zbiorowe posiadają własne władze, dochody oraz otrzymują niektóre opłaty pobierane przez poszczególne gminy. W tym to właśnie modelu rola małych gmin wchodzących w skład gminy zbiorowej najbardziej odpowiada funkcji jednostek pomocniczych. Gminy zbiorowe możemy porównać do zdecentralizowanych samorządów gminnych, z tą jednak różnicą, że gminy, z których składa się gmina zbiorowa, zachowują swoją podmiotowość przy zrzeknięciu się dużej części swoich kompetencji. Związki celowe gmin tworzone są do wypełnienia konkretnych zadań, nie mają one charakteru korporacji terytorialnych<sup>611</sup>.

Specyficznym rozwiązaniem zastosowanym w niemieckim samorządzie terytorialnym jest istnienie miast na prawach powiatu oraz miast wydzielonych z powiatu. Miasta liczące ponad 100 tysięcy mieszkańców, z mocy prawa stanowią samodzielne powiaty lub mają status prawny miast wydzielonych z powiatów. Odmienne rozwiązania przyjęto w tym zakresie w Bawarii, gdzie na mocy zwyczaju liczne mniejsze miasta, liczące nie mniej niż 50 tysięcy mieszkańców, mają status miast wyłączonych z powiatów. Łącznie w całej Republice Federalnej Niemiec funkcjonuje 91 miast będących osobnymi powiatami grodzkimi lub posiadających status miast wydzielonych z powiatów<sup>612</sup>.

<sup>611</sup> Ibidem, s. 51.

<sup>612</sup> Grzeszczak R., *Struktura administracji w Niemczech, Programy Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III A dla Dolnego Śląska* [[http://www.interreg3a.dolnyslask.pl/pliki/szkolenia/OAdministracji\\_SamorzadzcieW-Niemczech.pdf](http://www.interreg3a.dolnyslask.pl/pliki/szkolenia/OAdministracji_SamorzadzcieW-Niemczech.pdf)];

Miasta o statusie powiatów dla lepszego zarządzania swoim terytorium decydują się często na powołanie dzielnic lub innych jednostek pomocniczych, które przejmują wiele zadań i obowiązków samorządów miejskich. Przykładem takiego rozwiązania omówionym szczegółowo w niniejszej rozprawie jest ustrój miasta Stuttgart.

W Republice Federalnej Niemiec nie istnieje jednolity ustrój jednostek pomocniczych, co jest konsekwencją omówionych powyżej różnic w ustrojach samorządowych poszczególnych krajów związkowych. Na ogół niemieckie dzielnice nie mają osobowości prawnej, własnego budżetu, a zatem są jednostkami pomocniczymi, chociaż to sformułowanie nie funkcjonuje powszechnie (w Bawarii dzielnice nazywane są obwodami - *Stadtbezirk*, w innych landach, jak w Hesji, miejscowościami *Ortschaft*)<sup>613</sup>.

W wielu krajach związkowych miasta na prawach powiatu i miasta wydzielone z powiatu mają obowiązek tworzenia dzielnic (np. Bawaria), w innych ustawy o porządku gminnym dają tylko taką możliwość. Ustrój dzielnic regulowany jest postanowieniami statutów tych miast.

We wszystkich miastach wydzielonych wyróżnia się dzielnice wewnętrzne, obejmujące śródmieście, oraz dzielnice zewnętrzne - obejmujące obszary mieszkaniowe poza centrum.

W tworzeniu dzielnic miasta muszą się kierować zasadą równoważenia rozwoju między śródmieściem a dzielnicami peryferyjnymi. W ustawodawstwie o porządku gminnym w Nadrenii Północnej-Westfalii istnieje sankcja nakazująca objęcie obszaru funkcjonalnego śródmieścia jedną dzielnicą. Z dzielnicami tożsame są okręgi wyborcze rad miejskich, przy czym generalnie stosowane są dwa rozwiązania: albo okręg wyborczy stanowi jedną dzielnicę, albo dzielnica podzielona jest na kilka okręgów.

Miasto Stuttgart, w jego dzisiejszych granicach, powstało przez włączenie w obszar miasta sąsiadujących gmin i miasteczek o często wielowiekowej tradycji samorządowej. Do 1900 roku granice administracyjne Stuttgartu ograniczały się do terenu „kotła” w dolinie potoku Nesbach i obejmowały około 30 km<sup>2</sup>. Rozszerzenie obszaru miasta następowało w kilkunastu falach (największe w latach: 1905, 1922, 1932, 1937 oraz 1942, kiedy do miasta włączono 58km<sup>2</sup>)<sup>614</sup>. Rozwój przestrzenny Stuttgartu zachodził zatem w sposób analogiczny do tego, jaki na przestrzeni XIX i XX wieku można było zaobserwować w Krakowie. Do relatywnie małego obszarowo centrum miasta (w przypadku Krakowa około 7 km<sup>2</sup>, Stuttgartu 30 km<sup>2</sup>) zostały dołączone rozległe tereny niegdyś szych przedmieść. Proces ten nie zachodził płynnie, ale odbywał się skokowo, etapami, co powodowało, że w granice obydwu miast były włączane duże wspólnoty lokalne, posiadające wykształcone więzi społeczne, poczucie własnej, odrębnej tożsamości. Ich asymilacja w strukturze

---

dostęp: 23 sierpnia 2012].

<sup>613</sup> *Vademecum radnego dzielnicy*, red. K. Trafas, s. 85.

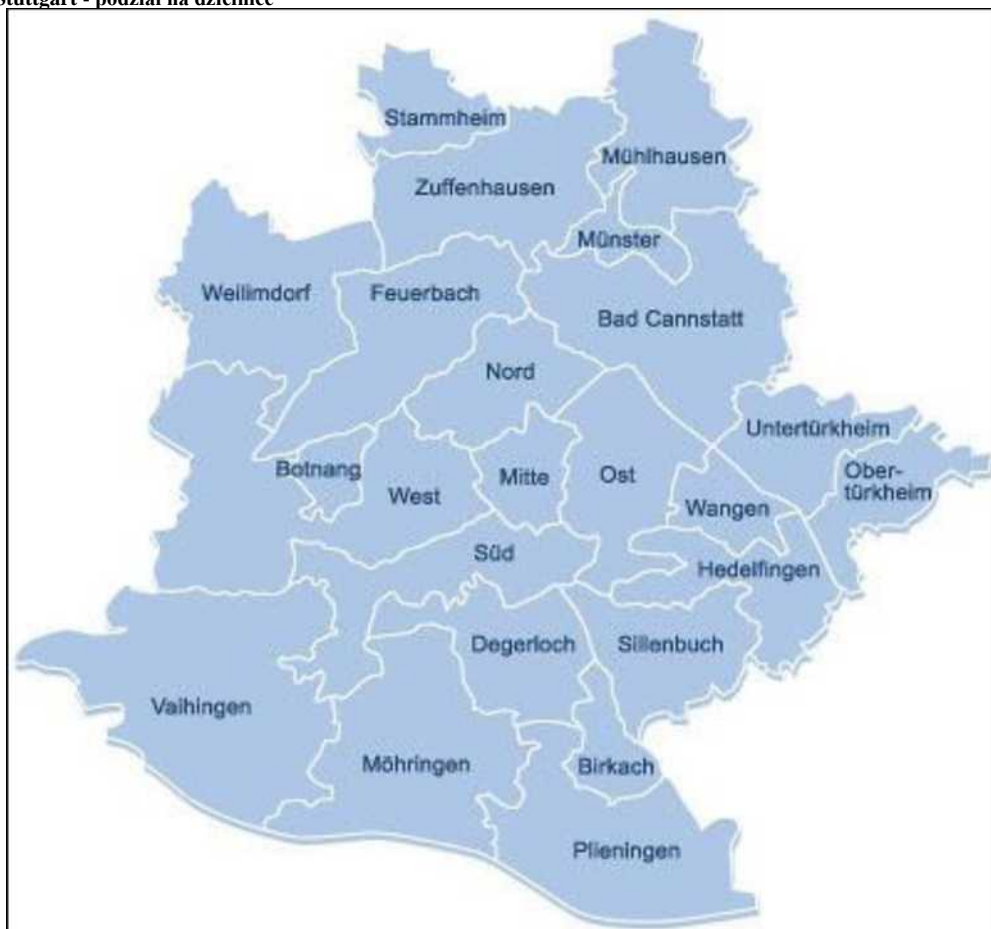
<sup>614</sup> A. Jędraszko, *Samorząd w Niemczech...*, s. 88.

mieszkańców miast, jeżeli w ogóle jest możliwa, następuje powoli i jest w skali czasu procesem długotrwałym.

Stuttgart, zbliżony do Krakowa również pod względem liczby mieszkańców (obszar miasta zamieszkuje 600 tys. osób), podzielony został na 23 dzielnice (*Bezirke*), których obszar wynosi od 2 do 21 km<sup>2</sup> (zob. rys. 27) oraz na 141 administracyjnych osiedli (*Stadtteile*). Dzielnice miasta zamieszkuje od 6 do 40 tys. osób<sup>615</sup>. Podział miasta na dzielnice, zasady tworzenia i działania dzielnicowych rad pomocniczych i urzędów dzielnicowych regulują trzy podstawowe dokumenty:

- ustawa landu Badenii-Wirtembergii w sprawie ustroju gmin, przewidująca możliwość tworzenia dzielnic i ich rad w gminach większych niż 100 000 mieszkańców,
- statut Stuttgartu (*Hauptsatzung der Landeshauptstadt Stuttgart*), z 1978 roku, mający formę prawa miejscowego,
- regulamin dzielnicowych rad pomocniczych wraz z postanowieniami wykonawczymi z 1982 roku<sup>616</sup>.

Rysunek 27. Stuttgart - podział na dzielnice



Źródło: Bezirksjugendräte, *Jugendrat Stuttgart* [<http://www.jugendrat-stuttgart.de/item/show/443629>; dostęp: 23 sierpnia 2012].

<sup>615</sup> Startseite: *Offizielles Internetangebot der Stadt Stuttgart* [<http://www.stuttgart.de/statistik-stadtbezirke>; dostęp: 23 sierpnia 2012].

<sup>616</sup> A. Jędraszko, *Samorząd w Niemczech...*, s. 89.

Funkcjonujący obecnie podział administracyjny Stuttgartu uwzględnia tradycje rozwoju historycznego dawniej samodzielnych gmin i konglomeracyjny charakter obecnego miasta. Jest on uważany za kompromis pomiędzy wymaganiami efektywności administracyjnej (centralizacja) a zasadą umożliwienia obywatelom udziału w rozwiązywaniu spraw bezpośrednio ich dotyczących i bliskości obsługi w sprawach bytowych. W Stuttgarcie funkcjonują dwa typy dzielnic, tzw. dzielnice wewnętrzne, których jest 5 (znajdują się one w centrum miasta, mają powierzchnie 48km<sup>2</sup> i około 200 tys. mieszkańców), oraz peryferyjne, zewnętrzne, jest ich 18 (łącznie powierzchnia tych dzielnic wynosi 159 km<sup>2</sup>, a liczba ludności - blisko 400 tys. mieszkańców)<sup>617</sup>.

W dzielnicach wewnętrznych zarząd dzielnicy jest zintegrowany z zarządkiem miasta, nie ma tu osobnych urzędów dzielnicowych, a naczelnik dzielnicy wyznaczany przez radę miasta wg politycznego klucza pracuje honorowo. W dzielnicach zewnętrznych naczelnik zatrudniony jest na etacie i podlega mu urząd dzielnicowy, który obsługuje mieszkańców w zakresie swoich obowiązków. Wybór naczelnika w dzielnicach zewnętrznych odbywa się na podstawie zewnętrznego, otwartego konkursu, przy czym ostatecznego wyboru i tak dokonuje rada miejska<sup>618</sup>.

Dzielnice posiadają rady pomocnicze powoływane na podstawie parytetu wyborczego przez nadburmistrza na wniosek partii politycznych i komitetów wyborczych tzw. wolnych wyborców. Rady nie stanowią prawa miejscowego, a dzielnice nie wydają decyzji administracyjnych, są jedynie partnerami dla wybieranej w wyborach powszechnych rady miejskiej, do ich kompetencji należy m.in.:

- formułowanie zaleceń doradczych; opinia rady dzielnicy musi być we wszystkich ważnych dla społeczności lokalnej sprawach wysłuchana,
- zgłaszanie do zarządu i rady miasta wniosków i propozycji dotyczących działania dzielnicy,
- zgłaszania interpelacji do zarządu miasta,
- delegowania swojego przedstawiciela (z głosem doradczym) na posiedzenia komisji rady miejskiej dotyczące ważnych dla dzielnicy spraw,
- zgłaszanie weta zawieszającego (wymagana większość 2/3 rady dzielnicy) wobec niektórych decyzji zarządu miasta,
- uzyskiwanie wyczerpujących informacji o ważnych sprawach dotyczących dzielnicy<sup>619</sup>.

Szacunkowo 80-90 proc. zaleceń rady dzielnicy jest uwzględniane przez radę miejską lub jej komisje. Jednakże sprawy rozstrzygane negatywnie należą zwykle do kategorii spraw dla dzielnicy zasadniczych. Rada miejska podejmuje decyzje odmienne od wniosków dzielnic z dwóch względów: politycznego - ma bowiem bezpośrednią legitymację dzięki temu, że wybrana została przez ogół

---

<sup>617</sup> *Startseite: Offizielles Internetangebot der Stadt Stuttgart* [<http://www.stuttgart.de/statistik>; dostęp: 23 sierpnia 2012].

<sup>618</sup> A. Jędraszko, *Samorząd w Niemczech...*, s. 90.

<sup>619</sup> *Ibidem*, s. 91.

obywateli, oraz merytorycznego - posiada szerszy, całościowy ogląd spraw miasta, dzięki czemu może się przeciwstawić tradycyjnej w Niemczech, ale uważanej za fałszywą, polityce „wieży kościelnej” (tj. zaściankowym, partykularnym interesom)<sup>620</sup>. Pomimo niewielkich kompetencji formalnych, dzielnice mają pewne kompetencje decyzyjne z uwagi na przekazywanie do ich dyspozycji wydzielonych środków budżetowych, tzw. subwencji dzielnicowych. Miasto Stuttgart przeznacza rocznie na ten cel około 8-10 proc. budżetu. Z subwencji tych wynika podstawowa funkcja jednostek pomocniczych, którą jest pośredniczenie pomiędzy społecznością lokalną postulującą realizację inwestycji publicznych, np. budowę nowej szkoły, przedszkola, a radą miejską<sup>621</sup>. System finansowania zdań dzielnic miasta Stuttgart wykazuje pewne podobieństwa do funkcjonującego obecnie w Krakowie.

Posiadając dzielnice wewnętrzne i zewnętrzne, miasto Stuttgart swoim modelem samorządowym wkomponowuje się zarówno w grupę drugą miast - o zdecentralizowanych niektórych funkcjach komunalnych, jak i też w grupę trzecią - miast posiadających dzielnice opiniotwórcze i doradcze. Na zalety zróżnicowania uprawnień dzielnic peryferyjnych i śródmiejskich zwraca uwagę m.in. Michał Kulesza. Jego zdaniem „jest bardzo ważne, aby nie traktować dzielnic, sołectw, osiedli jak cegieł w równym murze. Jednostki pomocnicze pełnią różną funkcję w gminie, bo leżą w różnym miejscu, bo mają różną historię, różną tradycję i mogą przejmować różne zadania publiczne”<sup>622</sup>. Wprowadzenie takiego rozwiązania w Polsce wydaje być się perspektywiczne, gdyż większość obszaru dużych polskich miast została stosunkowo niedawno włączona w ich granice. Będące do tej pory osobnymi miejscowościami, peryferyjne dzielnice i osiedla, często zachowały charakter odrębnych miejscowości. Gminy mogłyby usprawnić funkcjonowanie swojej administracji, instytucji czy służb miejskich poprzez tworzenie w sołectwach, osiedlach i dzielnicach np. punktów obsługi ludności czy też urzędów terenowych.

Rozwiązania ustrojowe poszczególnych miast europejskich różnią się od siebie diametralnie. Wniosek taki sformułować można nie tylko, gdy porównamy struktury samorządów miejskich funkcjonujących w różnych państwach, ale także, gdy mamy do czynienia z modelami zarządzania miastem występującymi w ramach jednego kraju. Dzieje się tak pomimo występowania wielu wspólnych problemów i wyzwań, z jakimi borykać się muszą organy samorządowe.

W sferze zarządzania, samorzady miejskie pomimo częstego wzorowania się na rozwiązaniach zaczerpniętych od innych miast, starają się wypracować swój własny ustrój wewnętrzny, pozwalający w sposób najefektywniejszy zarządzać miastem i realizować zamierzone cele. Powoduje to szybkie odejście od skopionych wzorców na rzecz wytworzenia indywidualnych rozwiązań.

---

<sup>620</sup> Ibidem, s. 94.

<sup>621</sup> *Startseite: Offizielles Internetangebot der Stadt Stuttgart* [<http://www.stuttgart.de/stadtbezirke>; dostęp: 23 sierpnia 2012].

<sup>622</sup> M. Kulesza, *Rola jednostek pomocniczych*.

Reformy i zmiany przeprowadzane w samorządach miejskich mają na ogół charakter ewolucyjny i stopniowy, poprzedzone są konsultacjami społecznymi, kilkuletnim procesem przejściowym oraz wdrażaniem programów pilotażowych. Przykładów na tego typu działania jest wiele. Do najbardziej jaskrawych należą: wprowadzanie kompetencji decyzyjnych w wiedeńskich radach dzielnic, utworzenie Miejskich Komitetów Dzielnicowych w Goteborgu.

Proces przekazywania kompetencji i środków finansowych wiedeńskim jednostkom pomocniczym rozpoczął się w 1974 roku programem pilotażowym wdrażanym w dwóch dzielnicach, a zakończył w roku 1988 wprowadzaniem tego typu rozwiązania we wszystkich wiedeńskich jednostkach pomocniczych. Samorząd Goteborga tworzenie Miejskich Komitetów Dzielnicowych rozłożył na lat kilka. Decyzja o powołaniu jednostek pomocniczych została podjęta w 1987 roku, określenie kompetencji w 1988 roku, ale docelowy podział terytorium miasta określony został dopiero w 1990 roku. Po ponad 25 latach funkcjonowania dzielnic wdrożona została ich reforma, polegająca na usprawnieniu funkcjonowania miasta przez redukcję liczby Miejskich Komitetów Dzielnicowych.

Podobnie rozwój kompetencyjny dzielnic wyglądał w Krakowie, proces ten miał charakter ewolucyjny, nowe zadania i nowe kompetencje były uzyskiwane przez dzielnice stopniowo, podobnie jak stopniowo wzrastały środki finansowe będące w ich gestii. Przy przekazywaniu kompetencji dzielnicom samorzady miejskie kierują się zasadą subsydiarności, przekazując jednostkom pomocniczym zadania o znaczeniu lokalnym, które mogą być lepiej i efektywniej wykonywane na poziomie dzielnicowym niż miejskim.

W systemach samorządowych Budapesztu i Wiednia da się wyróżnić dwa rodzaje takich zadań. Pierwszym rodzajem są zadania obligatoryjne, niejako przypisane dzielnicom, drugim zadania wykonywane wspólnie przez miasto i dzielnice oraz zadania, które samorzady miejskie przekazały swoim jednostkom pomocniczym, rezygnując z części kompetencji na rzecz lepszej efektywności ich wykonywania. Podobny podział dzielnicowych kompetencji funkcjonował także w Krakowie.

Podsumowując: dzięki przedstawieniu i porównaniu modeli samorządowych innych miast europejskich została wskazana kolejna grupa czynników determinujących rozwój kompetencyjny krakowskich dzielnic. Do czynników tych możemy zaliczyć chociażby fakt wzorowania się władz miasta Krakowa na ustroju samorządowym Wiednia oraz liczne kontakty międzynarodowe krakowskich samorządów. Ewolucyjny charakter wprowadzanych w Krakowie rozwiązań (podobny w swej istocie do zmian wprowadzanych w Wiedniu, a nawet Goteborga) stanowi niezwykle ważne uwarunkowanie procesu kształtowania się krakowskich dzielnic. Oprócz wymienionych powyżej prawidłowości niewątpliwym wpływem na ewolucję ustroju samorządowego mają ramy i regulacje prawne obowiązujące w danym kraju, takie jak: konstytucja, ustawy, rozporządzenia, wyroki sądów

konstytucyjnych i administracyjnych. Akty prawa centralnego (krajowego) regulują wiele kwestii związanych z powstawaniem jednostek pomocniczych, na ogół jednak nie narzucają (wyjątek od tej reguły stanowią niektóre przepisy niemieckich krajów związkowych dotyczące miast na prawach powiatu) tworzenia tego typu jednostek samorządom miejskim.

## **Rozdział 5**

### **KRAKOWIANIE I RADNI KRAKOWSKICH DZIELNIC O RADACH DZIELNIC - ANALIZA WYNIKÓW BADAŃ ANKIETOWYCH**

Ukazanie czynników, jakie wpływały na ewolucję roli krakowskich dzielnic w oparciu jedynie o analizę strony teoretycznej badanego zagadnienia, wydaje się być bardzo trudne, jeżeli nie niemożliwe. Dobór właściwych metod analitycznych jest jedną z podstawowych zasad poprawnie przeprowadzonego procesu badawczego. Od tego wyboru jest uzależniony rezultat prac badawczych.

Podstawę dla przedstawionej w poprzednich rozdziałach analizy roli ustrojowej krakowskich dzielnic stanowiły źródła dokumentalne, obejmujące materiały o charakterze normatywno-prawnym i urzędowym. W zamierzeniu autora niniejszej rozprawy wykorzystanie źródeł aktowych ma być bowiem podstawową formą weryfikacji postawionych tez. Lecz nie jedyną. Odwołanie się do badań empirycznych, przeprowadzonych wśród członków rad dzielnic, i porównanie otrzymanych wyników z podobnymi badaniami przeprowadzonymi na reprezentacyjnej próbie mieszkańców miasta w roku 2005 i 2016 ma uzupełnić proces badawczy oraz potwierdzić w sposób empiryczny prawidłowość konstruowanych założeń i stawianych tez.

Wykonanie badań własnych jak też poddanie analizie badań zleconych przez Urząd Miasta Krakowa jest niezbędne również z uwagi na konieczność ukazania reakcji mieszkańców Krakowa na zmiany przeprowadzane w strukturze i kompetencjach dzielnic. Dzięki badaniom empirycznym możemy poznać opinie krakowian dotyczące zarówno samej zasadności istnienia jednostek pomocniczych w tym mieście, jak też jakości ich funkcjonowania.

Analiza materiału badawczego opierać się będzie na porównaniu wyników badań własnych z wynikami badań realizowanych przez Instytut VRG Strategia w roku 2005 oraz badań realizowanych przez Centrum Ewaluacji i Analizy Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w roku 2016. Obydwa przytaczane badania zostały wykonane na zlecenie Urzędu Miasta Krakowa. Ponadto, jako uzupełnienie materiału badawczego zaprezentowane zostaną także badania opublikowane na łamach miesięcznika „Samorząd Terytorialny” dotyczące statusu i roli sołtysa jako przedstawiciela społeczności lokalnej<sup>623</sup>. Autor skonfrontuje także dane w zakresie metryki, tj.: płci, przedziału wiekowego, miejsca zatrudnienia członków rad dzielnic z podobnymi danymi dotyczącymi radnych

---

<sup>623</sup> K. Dojwa, J. Placety, *Wybrane aspekty statusu sołtysa...*, s. 5-16.



miasta Krakowa.

### 5.1. METODOLOGIA BADAŃ

Badanie ankietowe wśród członków krakowskich rad dzielnic przeprowadzone zostało w kwietniu 2006 roku na sesjach poszczególnych rad dzielnic. W badaniu wzięło udział 295 z 366 dzielnicowych radnych, co stanowi 80,6 proc. wszystkich członków rad dzielnic. Pozostali radni, tj. 71 osób, odmówili wypełnienia ankiety bądź też byli nieobecni na sesjach swoich rad w dniu przeprowadzania badania.

Radni odpowiadali na 18 pytań zawartych w trzystronicowym kwestionariuszu. Pytania poprzedzone były krótką informacją dotyczącą osób przeprowadzających ankietę, celu badań oraz zapewnieniem co do anonimowego charakteru wypełnianej ankiety.

Pytania od nr 1 do nr 11 dotyczyły oceny ewolucji modelu dzielnic w mieście Krakowie, stosunku członków rad dzielnic do postulatów zmierzających do reformy jednostek pomocniczych oraz skuteczności w rozwiązywaniu problemów lokalnych przez dzielnice. Pytania nr 12 i 13 miały na celu poznanie poglądów politycznych radnych, w tym identyfikacji ze środowiskami (partiami) politycznymi.

Metryka, w której respondenci odpowiadali na pytania dotyczące swojej płci, wieku, miejsca zatrudnienia oraz długości okresu sprawowania mandatu radnego dzielnicy, objęła pytania o numerach od 14 do 18. Pytania składające się na metrykę zostały umiejscowione na końcu kwestionariusza. Było to podyktowane chęcią uniknięcia ewentualnego negatywnego nastawienia respondentów do wypełnianej ankiety w sytuacji, gdyby przyszło im podać te dane na jej początku.

Kwestionariusze wypełniane były przez radnych samodzielnie, lecz w kwestiach technicznych korzystać mogli z pomocy wolontariuszy - studentów Instytutu Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, obecnych na sesji rady podczas przeprowadzania badania. Przed badaniem zasadniczym został wykonany pilotaż kwestionariusza, mający na celu wykluczenie błędów merytorycznych i technicznych dotyczących zarówno konstrukcji pytań, jak też konstrukcji kafeterii odpowiedzi.

Pytania zawarte w kwestionariuszu miały charakter pytań zamkniętych, w dwóch pytaniach (nr 7 i 8), dotyczących wskazania problemów utrudniających sprawne funkcjonowanie rad dzielnic, dodano kategorię odpowiedzi: *inne, jakie?*, w której respondent mógł wskazać własną odpowiedź, niewystępującą w sporządzonej kafeterii. Zastosowanie takiego rozwiązania miało na celu uzyskanie pełnego kategorii potencjalnych odpowiedzi.

Konstruując kafeterię odpowiedzi do pytań nr 4, 5, 6, 9, 10, dotyczących opinii członków rad dzielnic na temat funkcjonowania jednostek pomocniczych, autor zastosował skalę Rensisa

Likerta<sup>624</sup>. Odpowiadając na pytanie, respondent miał do wyboru pięć odpowiedzi ułożonych w porządku od stopnia całkowitej akceptacji do całkowitego odrzucenia. Przykładowo, skala odpowiedzi na pytanie: „Czy jest Pan/Pani zadowolony/zadowolona z funkcjonowania rady Pana/Pani dzielnicy?” została ułożona w następujący sposób:

- [1] Całkowicie zadowolony/zadowolona
- [2] Raczej zadowolony/zadowolona
- [3] Nie wiem, trudno powiedzieć
- [4] Raczej niezadowolony/niezadowolona
- [5] Całkowicie niezadowolony/niezadowolona.

Stosując skalę Likerta, autor rozbudował możliwość udzielania potencjalnych odpowiedzi, co w założeniu skutkowało uzyskaniem bardziej precyzyjnych wyników badań. Wprowadzenie tylko trzech wariantów odpowiedzi (tak, nie, nie wiem) na pytania dotyczące odczuć i opinii mogłoby spowodować zafałszowanie uzyskanych wyników, gdyż respondenci częściej decydowaliby się zaznaczać odpowiedź z ich punktu widzenia neutralną, czyli *nie wiem, trudno powiedzieć* niż wyrazić opinię zdecydowaną, kategorię, jednostronną.

Rysunek 28. Kafeteria odpowiedzi zastosowana w pytaniu nr 8

|                                                      |             |
|------------------------------------------------------|-------------|
| A. ....                                              | Zły         |
| stan techniczny chodników .....                      | 0—1—2—3—4—5 |
| B. ....                                              | Zły         |
| stan nawierzchni ulic .....                          | 0—1—2—3—4—5 |
| C. ....                                              |             |
| Hałas spowodowany ruchem samochodowym .....          | 0—1—2—3—4—5 |
| D. ....                                              | Inne        |
| hałasy - restauracje, dyskoteki, imprezy .....       | 0—1—2—3—4—5 |
| E. ....                                              |             |
| Uciążliwe inwestycje w pobliżu .....                 | 0—1—2—3—4—5 |
| F. ....                                              |             |
| Zaśmiecanie chodników i ulic .....                   | 0—1—2—3—4—5 |
| G. ....                                              |             |
| Niski poziom bezpieczeństwa, napady, kradzieże ..... | 0—1—2—3—4—5 |
| H. ....                                              | Brak        |
| patroli policji i straży miejskiej .....             | 0—1—2—3—4—5 |
| I. ....                                              |             |
| Niedogodna komunikacja miejska .....                 | 0—1—2—3—4—5 |
| J. Trudności z parkowaniem samochodów .....          | 0—1—2—3—4—5 |
| K. Brak odpowiedniej sieci sklepów .....             | 0—1—2—3—4—5 |
| L. Brak odpowiedniej sieci punktów usługowych .....  | 0—1—2—3—4—5 |
| Ł. Brak obiektów sportowych i rekreacyjnych .....    | 0—1—2—3—4—5 |
| M. Brak przedszkoli .....                            | 0—1—2—3—4—5 |
| N. Brak szkoły .....                                 | 0—1—2—3—4—5 |
| O. Inne jakie? .....                                 |             |

<sup>624</sup> Skala Likerta, *Strona dla socjologów MojaSocjologia.pl* [<http://www.mojasocjologia.pl/skala-likerta/>; dostęp: 11 lipca 2017].

Źródło: Opracowanie własne na podstawie kwestionariusza ankietowego.

Pytanie nr 8 (dotyczące oceny występowania różnych problemów lokalnych) posiadało kafeterię odpowiedzi w formie tabeli, ze skalą odpowiedzi od 0 do 5. W tabeli zostało umieszczonych 15 najczęściej występujących problemów lokalnych, którym przyporządkowano cyfry od 0 do 5. Zadaniem ankietowanego było zaznaczenie na pięciopunktowej skali intensywności problemu występującego w danej dzielnicy (0 oznaczało problem o najmniejszej intensywności, a 5 o największej). Kafeterię odpowiedzi zastosowaną w pytaniu nr 8 ilustruje rysunek 28.

Zastosowanie formy pytania tabelarycznego było spowodowane chęcią ujęcia w jednym pytaniu potencjalnych odpowiedzi mających ten sam zestaw kategorii (ich skategoryzowania). Zapewniło to przejrzystość ankiety, efektywne wykorzystanie przestrzeni i przyczyniło się do zwiększenia porównywalności odpowiedzi udzielanych na różne pytania, zarówno dla respondentów, jak i dla osoby przeprowadzającej badanie.

Skala składająca się z ciągu liczb od 1 do 10 (gdzie 1 oznaczało identyfikację z poglądami lewicowymi, a 10 - z prawicowymi) została wprowadzona do odpowiedzi na pytania związane z oceną poglądów politycznych (pytanie nr 13). Zastosowanie takiej skali odpowiedzi miało umożliwić respondentom jak najbardziej precyzyjne określenie swoich poglądów politycznych.

Analizę wyników badań przeprowadzono pod kątem ilościowym, stosując zarówno analizę jedno-, dwu-, jak też wielozmiennową. Analiza jednozmiennowa, polegająca na opisywaniu przypadku w kategoriach jednej, pojedynczej zmiennej, została przeprowadzona ze szczególnym uwzględnieniem rozkładu otrzymanych wartości. Dla prezentacji wyników autor posługiwał się najczęściej zmienną arytmetyczną. W wymagających tego przypadkach (dotyczy y- ło to odpowiedzi na pytanie nr 13), autor dokonał analizy wartości modalnej<sup>625</sup>.

Analiza dwu- i wielozmiennowa została zastosowana do porównywania podgrup otrzymanych wyników badań i prezentacji zależności pomiędzy nimi<sup>626</sup>. Z uwagi na dość małą liczbę respondentów w poszczególnych dzielnicach (od 9 do 21 osób) wyniki badań zostały przedstawione jedynie w skali całego miasta, bez rozbicia ich na poszczególne dzielnice.

Prezentując wyniki badań, autor zdecydował się również na wyłączenie kategorii odpowiedzi „nie wiem”. Wyłączenie tego typu odpowiedzi (wyraźnie oznaczone w każdym przypadku) zostało podyktowane chęcią ukazania w sposób przejrzysty i wyrazisty dominujących tendencji w odpowiedziach na poszczególne pytania.

Wyniki badań własnych przeprowadzonych wśród radnych krakowskich dzielnic zostały porównane z badaniami opinii mieszkańców Krakowa przeprowadzonymi w marcu 2005 roku przez

---

<sup>625</sup> Dominanta, *Statystyka opisowa - statystyka przedstawiona w prostych słowach* [<http://www.statystykaopisowa.com/dominanta/>; dostęp: 11 lutego 2013].

<sup>626</sup> E Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 449.

pracowników Instytutu Badań Marketingowych i Społecznych VRG Strategia oraz badaniami realizowanymi przez Centrum Ewaluacji i Analizy Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, realizowanymi w ramach projektu Diagnoza Krakowskich Dzielnic 2016.

Porównanie wyników kilku badań ankietowych miało na celu przedstawienie różnic i podobieństw w odpowiedziach udzielanych przez mieszkańców miasta i ich reprezentantów w radach dzielnic oraz ukazanie tendencji w ocenie funkcjonowania jednostek pomocniczych przez mieszkańców Krakowa w skali czasowej wynoszącej 11 lat.

Badanie zlecone przez Urząd Miasta Krakowa Instytutowi Badań Marketingowych i Społecznych VRG Strategia objęło dorosłych mieszkańców Krakowa w wieku 18 lat i więcej. Próbę badawczą pobrano w sposób kwotowy, losując po 100 mieszkańców dla każdej z 18 dzielnic. Łączna liczebność próby wyniosła 1800 osób, przy czym w praktyce zrealizowano 1806 wywiadów. Badania przeprowadzono techniką wspieranego komputerowo wywiadu telefonicznego. Wywiady zrealizowali teleankieterzy działający w ramach Centrum Badań Telefonicznych Instytutu VRG Strategia<sup>627</sup>. Jak podaje Instytut VRG Strategia, błąd oszacowania dla wyników badania dotyczących całego miasta Krakowa wyniósł +/- 2,3 punktu procentowego. Natomiast błąd oszacowania dla wyników w poszczególnych dzielnicach kształtował się na poziomie około +/- 9,8 punktu procentowego i był dla wszystkich dzielnic stały. Zgodnie z informacją zawartą w raporcie, dokonując ewentualnych porównań rezultatów badawczych na poziomie dzielnic, należy pamiętać, że błąd oszacowania ulega podwojeniu. Oznacza to w praktyce, iż różnice w uzyskanych wynikach mniejsze niż 20 punktów procentowych mogą być przypadkowe<sup>628</sup>. Obarczone tak dużym błędem statystycznym rezultaty badawcze nie nadają się do wykorzystania do celów naukowych. W związku z tym, jako materiał porównawczy autor zdecydował się wykorzystać jedynie wyniki całościowe, bez uwzględniania wyników cząstkowych dotyczących poszczególnych dzielnic.

Rezultaty badawcze dla obszaru całego miasta zostały obliczone przy zastosowaniu procedury ważenia próby, pozwalającej na uwzględnienie różnic w liczbie mieszkańców poszczególnych dzielnic. W tabelach, oprócz rozkładów procentowych, zamieszczono także liczebności przeliczone wg liczby mieszkańców miasta (każdej wartości procentowej towarzyszy liczba mieszkańców Krakowa, której dany odsetek dotyczy, natomiast nie liczba respondentów w próbie).

Próbie kwotową o stałej liczebności N=100 dla każdej z 18 dzielnic poddano procedurze ważenia na podstawie danych statystycznych dotyczących faktycznej liczby ludności w dzielnicach. Wyniki badania dla całej próby, oprócz wyników procentowych, prezentują także wyliczoną w

---

<sup>627</sup> *Dzielnice i rady dzielnic w opiniach mieszkańców Krakowa - raport z badań*, Instytut VRG Strategia, Kraków 2005, s.

6.

<sup>628</sup> *Ibidem*, s. 7.

procesie ważenia liczbę mieszkańców, do jakiej się odnoszą<sup>629</sup>.

Badanie realizowane przez Instytut VRG Strategia stanowi historyczny, z 2005 roku, zapis opinii mieszkańców Krakowa na temat dzielnic został on wykorzystany jako punkt odniesienia i przesłanka do wskazywania zmian, jakie zaszły w tej dziedzinie w Krakowie na przestrzeni ostatnich 11 lat. Projekt badawczy *Diagnoza Krakowskich Dzielnic* realizowany w roku 2016 składa się z dwóch badań: Panelu Miejskiego oraz Barometru Krakowskiego, realizowanych na zlecenie Urzędu Miasta Krakowa. W kwestionariuszu obydwu projektów badawczych znalazły się te same pytania odnoszące się do dzielnic. Metodologia obydwu badań była identyczna, z wyjątkiem zakresu kwestionariusza, który w przypadku Barometru Krakowskiego był szerszy. W ramach obydwu badań zebrano odpowiedzi 3222 dorosłych mieszkańców Krakowa w wieku 18 lat i więcej. Badania przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich (tzw. PAPI) w miejscu zamieszkania respondenta<sup>630</sup>.

Prezentowane wyniki badań obarczone są błędem oszacowania, który określa margines błędu, z jakim opinia badanych odzwierciedla opinię ogółu pełnoletnich mieszkańców Krakowa. Wielkość błędu oszacowania zależy m.in. od liczby osób badanych. W przypadku całego miasta maksymalny błąd oszacowania wynosi 3 proc., w przypadku wyników cząstkowych dotyczących poszczególnych dzielnic zwiększa się do kilkunastu procent (dla Dzielnicy VII Zwierzyniec wartość ta osiąga 16,2 proc.). Tak duży maksymalny błąd oszacowania w przypadku wyników badawczych w poszczególnych dzielnicach jest powodem prezentacji w niniejszej rozprawie doktorskiej rezultatów badawczych jedynie w skali całego miasta. Stanowi to również kontynuację zasady przyjętej przy analizie pozostałych wyników badań.

Badania własne, jak też przeprowadzone na zlecenie Urzędu Miasta Krakowa zostały dodatkowo porównane z badaniami opublikowanymi na łamach miesięcznika „Samorząd Terytorialny”, realizowanymi w okresie do kwietnia 2006 do stycznia 2007 roku w grupie sołtysów pochodzących z trzech gmin powiatu oławskiego (gmina Oława, gmina Domaniów, miasto i gmina Jelcz-Laskowice). W ramach badań dotyczących statusu i roli społecznej sołtysów ich autorzy przeprowadzili 51 ankiet audytoryjnych o wysokim stopniu standaryzacji, jak też ponad 30 wywiadów swobodnych, obejmując procesem badawczym 74 proc. ogółu sołtysów tego powiatu<sup>631</sup>.

Pomimo relatywnie niewielkiej próby badawczej, jak też braku reprezentatywności badań w skali kraju, ich analiza jest uzasadniona, gdyż wzbogaca materiał badawczy o elementy dotyczące statusu społecznego przewodniczących jednostek pomocniczych. Szczególnie że otrzymane wyniki

---

<sup>629</sup> Ibidem, s. 11.

<sup>630</sup> M. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe - raport z badań*, Urząd Miasta Krakowa, Kraków 2017.

<sup>631</sup> K. Dojwa, J. Placety, *Wybrane aspekty statusu sołtysa...*, s. 9.

zostały dodatkowo zestawione z wynikami badań ankietowych przeprowadzonych wśród członków krakowskich rad dzielnic, a cała analiza badawcza dotycząca statusu społecznego i materialnego osób zaangażowanych w działalność jednostek pomocniczych została dodatkowo rozszerzona o materiał porównawczy dotyczący pozycji społecznej i zawodowej radnych miasta Krakowa.

## 5.2. ANALIZA WYNIKÓW BADAŃ

Kwestionariusz badania ankietowego przeprowadzonego wśród członków rad dzielnic rozpoczął się od pytania dotyczącego podziału terytorialnego miasta używanego przez radnych krakowskich jednostek pomocniczych. Respondentom zadano pytanie: „Gdyby jakiś znajomy mieszkający w innej części Krakowa spytał, w jakiej dzielnicy Pan/Pani mieszka, to co by mu Pan/Pani odpowiedział/odpowiedziała?”. Kafeteria odpowiedzi zawierała trzy możliwe warianty odpowiedzi:

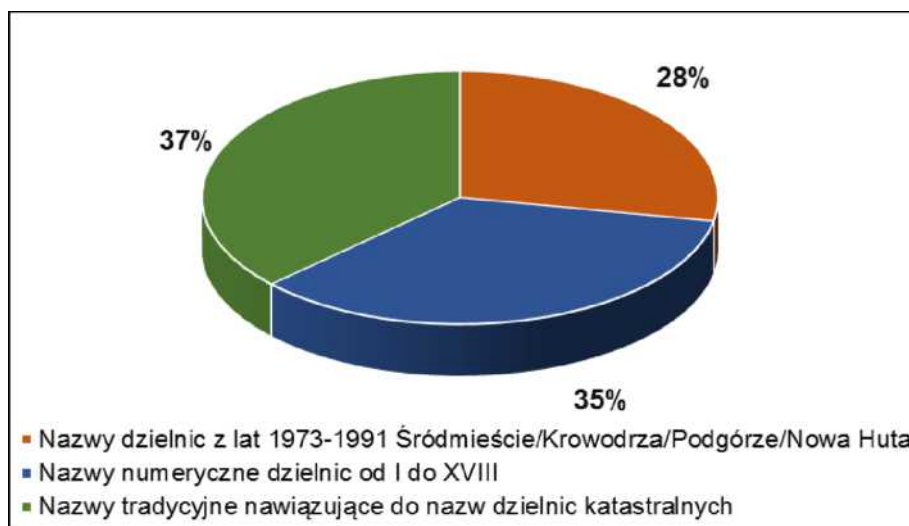
- [1] Śródmieście/Krowodrza/Podgórze/Nowa Huta
- [2] Numer dzielnicy od I do XVIII
- [3] Nazwa tradycyjna np. Dębniki, Borek Fałęcki, Mistrzejowice, Prokocim, Prądnik itp.

Największa liczba ankietowanych radnych (37 proc.) zaznaczyła odpowiedź trzecią, wskazując na używanie nazw tradycyjnych przy określaniu dzielnicy, drugą z najczęściej podawanych odpowiedzi była odpowiedź wskazująca na numer dzielnicy (35 proc. wskazań). Około 28 proc. radnych jako wyróżnik swojego miejsca zamieszkania zaznaczyło odpowiedź pierwszą, a więc nazwę dzielnicy funkcjonującą przed 1991 rokiem zob. wyk. 23).

Analizując odpowiedzi radnych, daje się zauważyć relatywnie rzadkie używanie numeru jako wyróżnika swojej dzielnicy i to pomimo oficjalnego obowiązywania w momencie przeprowadzania badania numerycznych nazw dzielnic. Często używane są za to nazwy tradycyjne oraz nazwy dzielnic administracyjnych funkcjonujących przed 1991 rokiem.

Jeszcze rzadziej niż radni dzielnic nazw numerycznych używają pozostali mieszkańcy Krakowa. W badaniach wykonanych przez VGR Strategia na pytanie dotyczące używanych nazw dzielnic jedynie około 7 proc. ogółu mieszkańców miasta zadeklarowało posługiwanie się numerem dzielnicy na określenie swojego miejsca zamieszkania. Dla ponad 67 proc. mieszkańców Krakowa podział miasta na cztery duże części jest podziałem podstawowym, do którego odwołują się najczęściej. Około 22 proc. ogółu krakowian wskazując miejsce swego zamieszkania, odwołuje się do nazw tradycyjnych, takich jak Borek Fałęcki, Dębniki, Kleparz, Prądnik czy Mistrzejowice. Pełne wyniki odpowiedzi przedstawia tabela 55.

Wykres 23. Rodzaje nazw dzielnic używane przez radnych krakowskich jednostek pomocniczych, rok 2006



Zródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Tabela 55. Rodzaje nazw dzielnic używane przez mieszkańców Krakowa, rok 2005

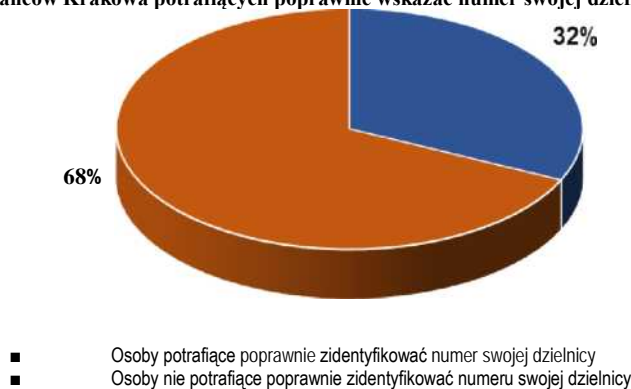
| Używane przez mieszkańców Krakowa nazwy dzielnic                    | Liczba        | %             |
|---------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|
| Śródmieście / Krowodrza / Podgórze / Nowa Huta                      | 477516        | 67,6%         |
| Nazwa tradycyjna np. Dębniki, Borek Fałęcki, Kleparz, Mistrzejowice | 152214        | 21,5%         |
| Numer dzielnicy od I do XVIII                                       | 48851         | 6,9%          |
| Inne niegeograficzne                                                | 20475         | 2,9%          |
| Inne określenie geograficzne                                        | 7750          | 1,1%          |
| <b>Ogółem</b>                                                       | <b>706806</b> | <b>100,0%</b> |

Zródło: *Dzielnice i rady dzielnic w opiniach mieszkańców Krakowa - raport z badań*, Instytut VRG Strategia, Kraków 2005.

Powyższe badania zostały przeprowadzone przed uzupełnieniem nazw numerycznych dzielnic o nazwy własne. Ich wyniki sugerują, iż w momencie przeprowadzania badań w świadomości krakowian funkcjonowały trzy historyczne podziały administracyjne miasta: podział na dzielnice katastralne, dzielnice administracyjne i dzielnice samorządowe, przy czym ten ostatni był najsłabiej zapisany w zbiorowej świadomości krakowian. O takim stanie rzeczy świadczy nie tylko niewielki odsetek mieszkańcom używających nazw numerycznych na określenie swojego miejsca zamieszkania, ale także stosunkowo niewielka liczba radnych używająca numerycznych nazw dzielnic obowiązujących w momencie przeprowadzania badań. Brak nie tylko stosowania, ale także znajomości podziału Krakowa na osiemnaście dzielnic potwierdzają również odpowiedzi udzielone na pytanie dotyczące wskazania przez tę grupę respondentów numeru swojej własnej dzielnicy. Tylko 32 proc. spośród badanych umiało poprawnie wymienić numer dzielnicy, w której mieszkają. Pozostali, czyli ponad 68 proc., podawali numer niewłaściwy lub nie potrafili

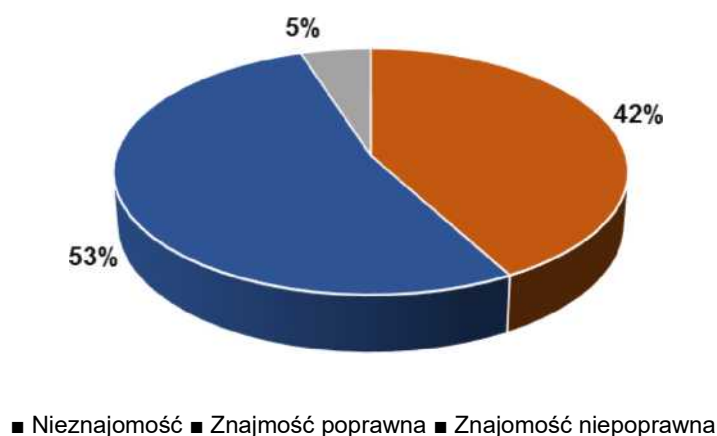
podać go wcale. Wykres 24 prezentuje podział ankietowanych mieszkańców miasta pod kątem umiejętności identyfikacji swojej dzielnicy poprzez prawidłowe podanie jej numeru w roku 2005.

Wykres 24. Odsetek mieszkańców Krakowa potrafiących poprawnie wskazać numer swojej dzielnicy, rok 2005



Źródło: *Dzielnice i rady dzielnic w opiniach mieszkańców Krakowa - raport z badań*, Instytut VRG Strategia, Kraków 2005.

Wykres 25. Odsetek mieszkańców Krakowa potrafiących poprawnie wskazać numer swojej dzielnicy, rok 2016



Źródło: M. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe - raport z badań*, Urząd Miasta Krakowa, Kraków 2017.

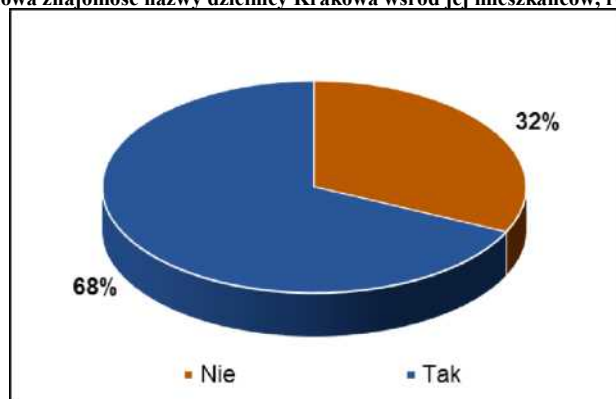
Ewolucja roli dzielnic, wzrost ich kompetencji i znaczenia na arenie samorządowej miasta powinien się przełożyć w kolejnych latach na zwiększenie liczby krakowian potrafiących poprawnie zidentyfikować obowiązujący podział administracyjny miasta. Mieszkańcy powinni także częściej prawidłowo określać nazwę dzielnicy będącej miejscem ich zamieszkania.

Projekt badawczy *Diagnoza Krakowskich Dzielnic* potwierdza tę prawidłowość. W latach 2006-2016 nastąpiło istotne utrwalenie w świadomości zbiorowej mieszkańców Krakowa nie



tylko obecnie istniejącego podziału administracyjnego miasta, ale również faktu funkcjonowania dzielnic jako takich. O blisko 20 punktów procentowych wzrósł odsetek mieszkańców umiejących poprawnie zidentyfikować numer swojej dzielnicy, a liczba krakowian potrafiących przynajmniej częściowo podać poprawną jej nazwę sięgnęła 68 proc. (zob. wyk. 25 i 26).

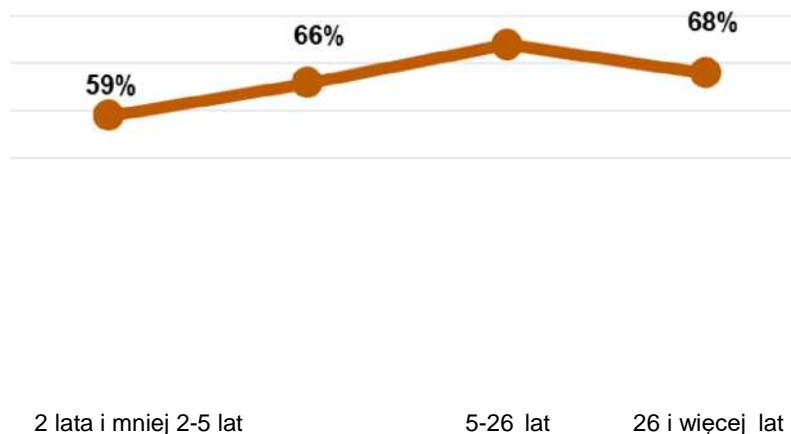
Wykres 26. Przynajmniej częściowa znajomość nazwy dzielnicy Krakowa wśród jej mieszkańców, rok 2016



Źródło: M. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe - raport z badań*, Urząd Miasta Krakowa, Kraków 2017.

Znajomość nazwy dzielnicy (przynajmniej częściowa) jest nieznacznie wyższa wśród osób, które dłużej mieszkają w dzielnicy. Trend ten ulega odwróceniu powyżej 26 lat zamieszkiwania w danej dzielnicy, co zbiega się z momentem powołania dzisiejszych dzielnic w roku 1991 (zob. wyk 27).

Wykres 27. Przynajmniej częściowa znajomość nazwy dzielnicy Krakowa wśród jej mieszkańców a staż zamieszkania, rok 2016



Źródło: M. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe - raport z badań*, Urząd Miasta Krakowa, Kraków 2017.

Najlepiej rozpoznawane są te nazwy dzielnic, które odpowiadają podziałowi administracyjnemu z roku 1973: Dzielnica V Krowodrza (98 proc.), Dzielnica XVIII Nowa Huta (97 proc.), Dzielnica XIII Podgórze (95 proc.). Przywołane wyniki badań wskazują jednoznacznie, że aktualny podział administracyjny Krakowa nie zawsze pokrywa się z podziałem istniejącym w świa-

domości mieszkańców, jednak na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia nastąpił wyraźny wzrost identyfikacji krakowian z urzędowo obowiązującymi nazwami dzielnic.

Faktu tego nie można tłumaczyć jedynie zmianą nazw jednostek pomocniczych, polegającą na uzupełnieniu numeru dzielnicy nazwą tradycyjną (przemawia za tym chociażby wzrost rozpoznawalności samego numeru dzielnicy). Niemniej wprowadzenie obok numerów nazw własnych wpłynęło pozytywnie za identyfikację krakowian z tymi jednostkami. Taka korelacja jest wyraźna również dlatego, iż nowe nazwy dzielnic bazowały na nazewnictwie dzielnic katastralnych funkcjonujących do roku 1951 a w trzech wskazanych powyżej przypadkach także na nazwach dzielnic administracyjnych istniejących w latach 1973-1991 (zob. tab. 1).

Reasumując, w świadomości zbiorowej mieszkańców Krakowa funkcjonują trzy podziały administracyjne miasta: dzielnice katastralne, dzielnice administracyjne i dzielnice samorządowe, przy czym obowiązujący obecnie w ciągu ostatnich lat zaczyna być dominujący i stopniowo wypiera te istniejące wcześniej.

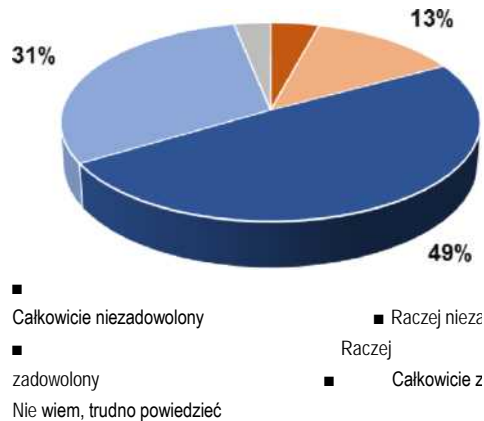
W świetle powyżej zaprezentowanych wyników badań ważne wydaje się poznanie odpowiedzi na następujące pytania: Jaki jest stosunek mieszkańców Krakowa do rad dzielnic? Jak oceniają ich funkcjonowanie? Jak się odnoszą do społecznej roli radnych dzielnic?

Omawiając powyższe zagadnienia, trzeba w pierwszej kolejności poddać szczegółowej analizie poziom satysfakcji z działania dzielnic samorządowych w Krakowie. W tym celu niezbędna będzie analiza wyników badań przeprowadzonych wśród mieszkańców miasta i radnych dzielnic.

Zadając członkom rad dzielnic pytanie: „Czy jest Pan/Pani zadowolony/zadowolona z funkcjonowania Rady Pana/Pani dzielnicy?”, w kafeterii odpowiedzi autor posłużył się czteropunktową skalą Likerta: całkowicie niezadowolony, raczej niezadowolony, raczej zadowolony, całkowicie zadowolony. Podobne pytanie (*Czy jest Pan/Pani ogólnie zadowolony z funkcjonowania Rady Pana/Pani dzielnicy?*) z podobną, czteropunktową kafeterią odpowiedzi zostało zadane mieszkańcom Krakowa przez pracowników Instytutu VRG Strategia. W ramach Barometru Krakowskiego ocenie poddano funkcjonowanie rad dzielnic w kontekście działania poszczególnych organów władzy samorządowej miasta. Przy czym możliwa do udzielenia odpowiedź zamykała się w następujących wariantach: pozytywnie, neutralnie, nie mam zdania/nie dotyczy mnie to, negatywnie.

Radni dzielnic w sposób bardzo optymistyczny ocenili działalność swoich rad: 31 proc. spośród nich wyraziło opinię zdecydowanie pozytywną, kolejne 49 proc. było zadowolonych w stopniu umiarkowanym. Zdecydowanie niezadowolonych i niezadowolonych w stopniu umiarkowanym było łącznie 17 proc. radnych. Wykres 28 ilustruje uzyskane odpowiedzi radnych.

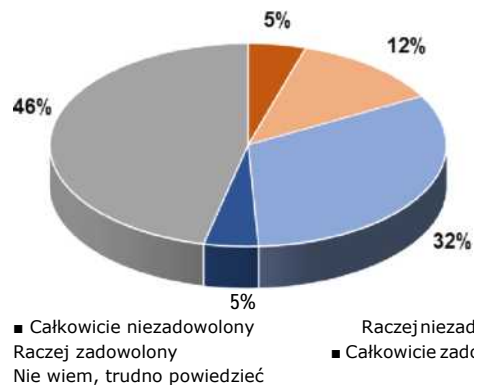
Wykres 28. Poziom satysfakcji z działań swojej rady dzielnicy wśród jej radnych, rok 2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Analizując odpowiedzi uzyskane od mieszkańców miasta widać wyraźnie, że różnią się one od odpowiedzi udzielanych przez członków rad dzielnic. Zgodnie z wynikami badań przeprowadzonych w roku 2005 przez Instytut VRG Strategia 4,4 proc. mieszkańców Krakowa zadeklarowało całkowite zadowolenie z działalności rady ich dzielnicy, umiarkowane zadowolenie wykazało 32,1 proc. Odsetek osób mniej lub bardziej niezadowolonych wyniósł 17 proc. (całkowicie niezadowolonych było 4,7 proc., raczej niezadowolonych 12,3 proc.). Najliczniejsza grupa (ok. 46 proc.) nie wyraziła zdania w tej sprawie. Szczegółowe wyniki przedstawiają wykresy 29 i 30.

Wykres 29. Poziom satysfakcji z działań rad dzielnic wśród mieszkańców Krakowa, rok 2005



Źródło: *Dzielnice i rady dzielnic w opiniach mieszkańców Krakowa - raport z badań*, Instytut VRG Strategia, Kraków 2005.



W badaniu przeprowadzonym w ramach Barometru Krakowskiego w roku 2016 uzyskano wyniki zbliżone do rezultatów otrzymanych 11 lat wcześniej. Pozytywnie działalność rad dzielnic ocenia 37 proc. respondentów, negatywnie 13 proc. Odsetek osób wyrażających neutralne stanowisko w tej kwestii lub niemających zdania wyniósł 50 proc. Badanie przeprowadzone było w kontekście oceny organów samorządowych miasta, wśród których dzielnice osiągnęły największy odsetek odpowiedzi pozytywnych (zob. wyk.30). Warto jednak zwrócić uwagę, że w przypadku wszystkich ocenianych organów blisko 40-50 proc. respondentów udzieliło odpowiedzi neutralnej lub wyraziło brak zdania. Wynik ten świadczy o ograniczonej wiedzy mieszkańców Krakowa na temat funkcjonowania samorządu oraz o nierozróżnianiu poszczególnych organów ich funkcji i zadań.

Wykres 30. Ocena działań władz samorządowych miasta Krakowa, rok 2016

|                                                      |
|------------------------------------------------------|
| ' «Pozytywnie »Neutralnie »Negatywnie Nie mam zdania |
|------------------------------------------------------|

Źródło: M. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe - raport z badań*, Urząd Miasta Krakowa, Kraków 2017.

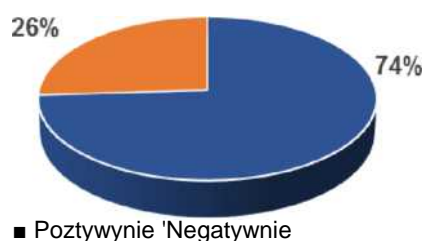
Wśród grona osób, które pozytywnie oceniły ogół władz samorządowych Krakowa, taką ocenę deklarowało w stosunku do: Rady Miasta Krakowa (74 proc.), Prezydenta Miasta Krakowa (71 proc.), Urzędu Miasta Krakowa (68 proc.). W tym kontekście zwraca uwagę wynik dzielnic (59 proc.) - jest on najmniej związany z ogólną oceną władz miasta, sugerując, że rady dzielnic mają jednak pewien odrębny wizerunek wśród mieszkańców miasta<sup>632</sup>.

Przychylna obojętność i umiarkowane zadowolenie mieszkańców Krakowa z funkcjonowania dzielnic (zob. wyk. 31) nie oznacza braku postulatów dotyczących sposobu działania tych jednostek. Mieszkańcy wskazują formy skuteczniejszej komunikacji pomiędzy nimi a dzielnicami oraz preferowane kanały informowania o podejmowanych przez te jednostki inicjatywach. Po-

<sup>632</sup> M. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016*, s. 68.

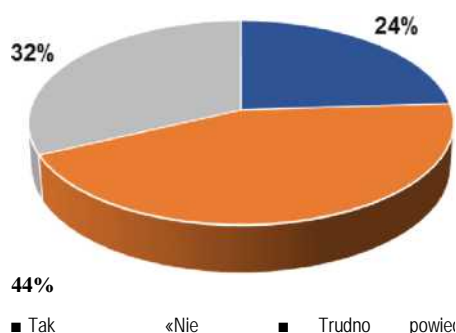
trzeba lepszej polityki informacyjnej dzielnic jest szczególnie ważna tym bardziej, iż krakowianie nie czują się dobrze poinformowani o działaniach pomocniczego samorządu. Na pytanie zadane w ramach Panelu Miejskiego (rok 2016) dotyczące określenia stopnia orientacji w działaniach rad dzielnic tylko 24 proc. ankietowanych mieszkańców stwierdziło, że orientują się w działaniach rady własnej dzielnicy, blisko połowa (44 proc.) wyraziło odpowiedź negatywną. Kolejne 32 proc. udzieliło odpowiedzi neutralnej, którą również należy uznać za brak orientacji w tym zakresie (zob. wyk. 32).

Wykres 31. Ocena krakowskich rad dzielnic z wyłączeniem kategorii odpowiedzi „neutralnie” oraz „nie wiem”, rok 2016



Źródło: M. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe - raport z badań*, Urząd Miasta Krakowa, Kraków 2017.

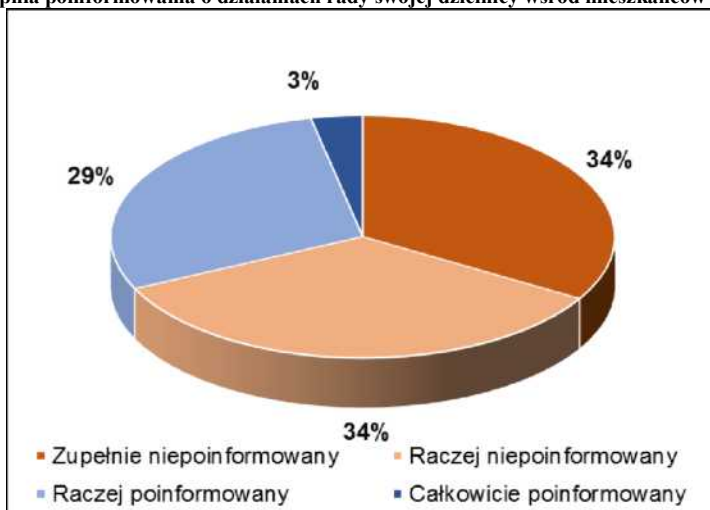
Wykres 32. Poziom zorientowania mieszkańców Krakowa w działaniach rady swojej dzielnicy, rok 2016



Źródło: M. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe - raport z badań*, Urząd Miasta Krakowa, Kraków 2017.

W badaniu przeprowadzonym przez Instytut VRG Strategia na podobnie zadane pytanie 32 proc. badanych udzieliło odpowiedzi „raczej poinformowany” lub „całkowicie poinformowany”, w badaniu tym nie wystąpiła kategoria neutralna stąd trudno jednoznacznie porównać wyniki obydwu badań, choć wyraźnie zarysowuje się mniejszy odsetek respondentów uważających się za poinformowanych o działaniach dzielnic w roku 2016 w stosunku do roku 2005 (zob. wyk. 33).

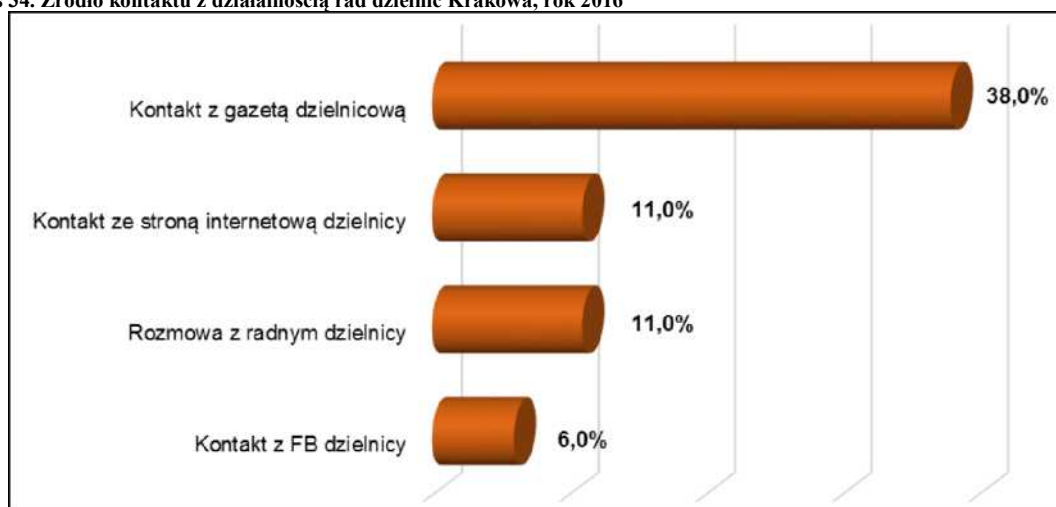
Wykres 33. Samoocena stopnia poinformowania o działaniach rady swojej dzielnicy wśród mieszkańców Krakowa, rok 2005



Źródło: *Dzielnice i rady dzielnic w opiniach mieszkańców Krakowa - raport z badań*, Instytut VRG Strategia, Kraków 2005.

Pomimo iż spora liczba krakowian deklaruje większe lub mniejsze niedoinformowanie w zakresie działań rad dzielnic, to 38 proc. procent z nich przyznaje, że w przeciągu ostatnich 12 miesięcy miała kontakt z biuletynem rady dzielnicy. Co dziesiąty badany zadeklarował, że rozmawiał z radnym dzielnicy oraz że odwiedził stronę internetową rady własnej dzielnicy. Źródła kontaktu z radą dzielnicy ukazuje wykres 34.

Wykres 34. Źródło kontaktu z działalnością rad dzielnic Krakowa, rok 2016

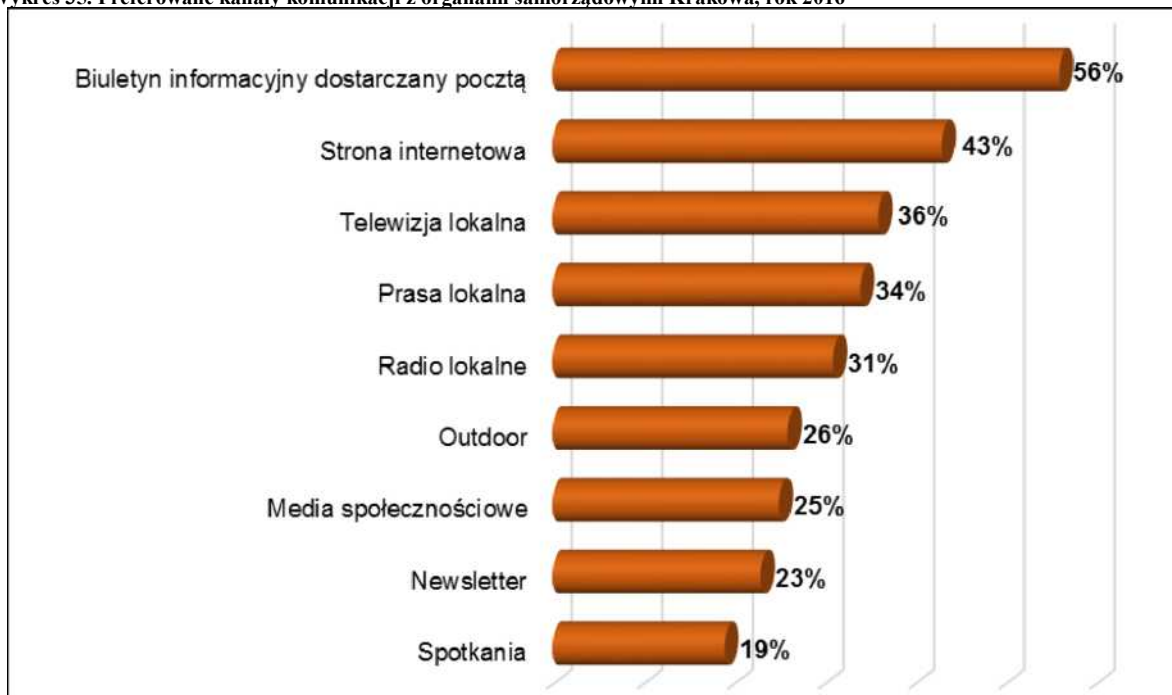


Źródło: M. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe - raport z badań*, Urząd Miasta Krakowa, Kraków 2017.

Mieszkańcy Krakowa pytani w ramach Panelu Miejskiego (rok 2016) o formę otrzymywania informacji o ważnych dla nich sprawach związanych z funkcjonowaniem miasta wskazywali najczęściej papierowy biuletyn informacyjny, a także stronę internetową jako preferowane źródło informacji. Porównując wyniki badań zaprezentowane na wykresie 35 z deklarowanymi przez krakowian źródłami kontaktu z radami dzielnic (zob. wyk. 34), można dostrzec wyraźnie dominującą rolę gazetek dzielnicowych, stanowiących faktyczne, jak też

preferowane źródło informacji o działalności jednostek pomocniczych miasta. Duże różnice występują natomiast jeśli chodzi o strony internetowe jako wykorzystywane i możliwe źródła kontaktu z dzielnicami. W świetle zaprezentowanych badań wydaje się, że dzielnice nie wykorzystują w pełni potencjału tej formy kontaktu z mieszkańcami.

Wykres 35. Preferowane kanały komunikacji z organami samorządowymi Krakowa, rok 2016



Źródło: M. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe - raport z badań*, Urząd Miasta Krakowa, Kraków 2017.

Porównując preferencje mieszkańców Krakowa w zakresie kontaktu z radami dzielnic na tle ostatnich 11 lat, można zaobserwować znaczący wzrost znaczenia mediów elektronicznych jako narzędzi komunikacji pomiędzy mieszkańcami a organami miasta (w tym radami dzielnic). W roku 2005 jedynie 8 proc. respondentów wskazywało na strony internetowe rad dzielnic jako źródło preferowanego kontaktu. Inne elektroniczne kanały komunikacji, takie jak newsletter, media społecznościowe, nie były wskazywane w ogóle lub zamykały się w kategorii zbiorczej „Inne źródła”. Media elektroniczne zdają się wypierać tradycyjne źródła kontaktu, przy czym tendencja ta nie dotyczy gazetek dzielnicowych oraz bezpośrednich spotkań z radnymi dzielnic (zob. wyk. 36).

Wykres 36. Preferowane źródła informacji o działalności rad dzielnic Krakowa, rok 2005

40,2%





Od znajomych, sąsiadów i 0,3%

Źródło: *Dzielnice i rady dzielnic w opiniach mieszkańców Krakowa - raport z badań*, Instytut VRG Strategia, Kraków 2005.

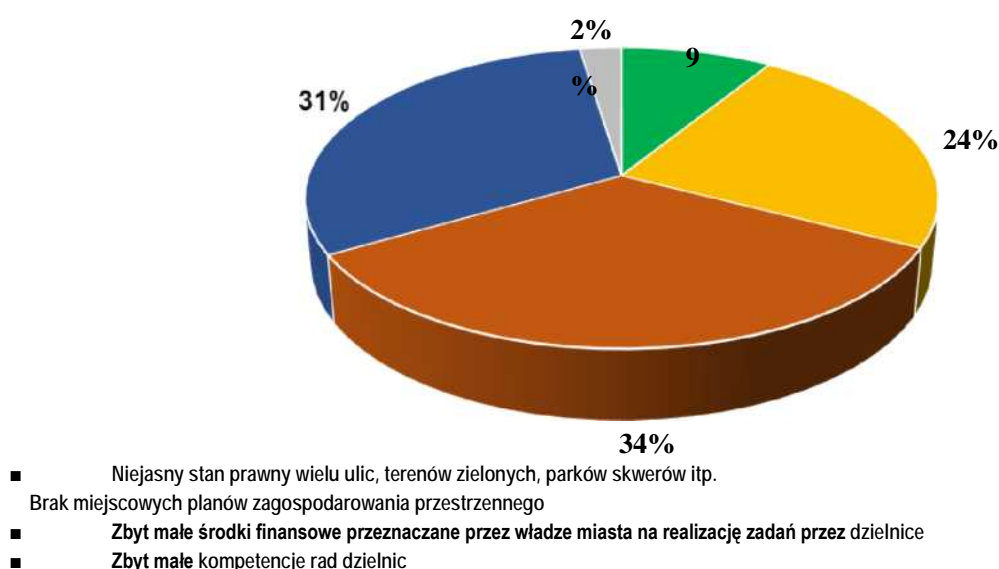
Ważnym zagadnieniem badawczym pokazującym rolę dzielnic w systemie samorządu krakowskiego jest diagnoza problemów utrudniających skuteczne działanie tych jednostek, jak też analiza występujących w poszczególnych dzielnicach problemów lokalnych, wskazanych przez mieszkańców Krakowa. Badanie własne przeprowadzone wśród członków rad dzielnic w roku 2006 polegało na wskazaniu największego problemu, który utrudniał skuteczne działanie rad dzielnic („Co według Pana/Pani jest największym problemem utrudniającym skuteczne działanie rad dzielnic? Proszę wybrać jeden najbardziej uciążliwy zdaniem Pana/Pani problem”). W półotwartej kafeterii, zastosowanej w pytaniu z uwagi na dużą liczbę potencjalnych odpowiedzi, autor zawarł następujące problemy występujące w Krakowie:

- [A] Niejasny stan prawny wielu ulic, terenów zielonych, parków, skwerów itp.
- [B] Brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.
- [C] Zbyt małe środki finansowe przeznaczane przez władze miasta na realizację zadań przez dzielnice.
- [D] Zbyt małe kompetencje rad dzielnic.

[E] Inny, jaki?.....

Najwięcej, bo 34 proc. radnych, jako problem utrudniający działanie dzielnicom wskazało zbyt małe środki finansowe przeznaczane przez władze miasta na realizację zadań jednostek pomocniczych, 31 proc. uznało, że takim problemem są zbyt małe kompetencje jednostek pomocniczych, 24 proc. wskazało na brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego a 9 proc. na niejasny stan prawny wielu ulic, terenów zielonych, parków i skwerów, 2 proc. spośród respondentów wskazało inny, nieumieszczony w kafeterii odpowiedzi problem. Wyniki obrazuje poniższy wykres.

Wykres 37. Najważniejsze problemy uniemożliwiające skuteczne działanie radom dzielnic Krakowa w opinii radnych dzielnic, rok 2006



Zródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

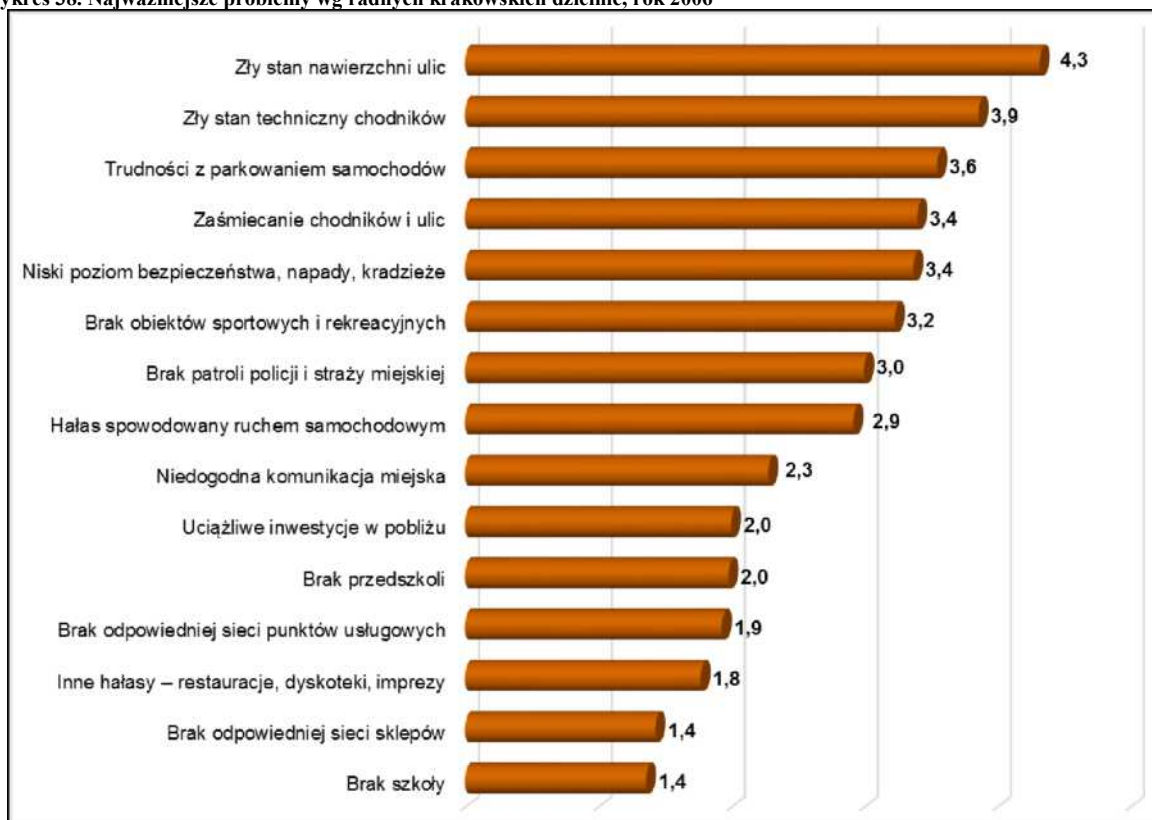
Problemy wskazane przez radnych w kategorii *inne* można podzielić na dwie podstawowe grupy. Do pierwszej należą sprawy związane z wewnętrznym funkcjonowaniem rad dzielnic, a więc: brak kompetencji i wiedzy niektórych radnych, zły skład osobowy rady, brak myślenia radnych w kategorii całej dzielnicy (kierowanie się jedynie interesem własnego okręgu wyborczego), złe statuty dzielnic. Natomiast do drugiej kategorii można zaliczyć wszystkie czynniki o charakterze zewnętrznym, a są to: biurokracja w Urzędzie Miasta Krakowa, problemy dotyczące współpracy pomiędzy radami dzielnic a jednostkami organizacyjnymi UMK, w tym ówczesnym Zarządem Dróg i Komunikacji, podejmowanie przez władze miasta decyzji bez akceptacji rad dzielnic, brak możliwości udziału radnych dzielnic w komisjach przetargowych.

Odpowiedzi ankietowanych na pytania dotyczące problemów utrudniających działanie dzielnic potwierdzają spostrzeżenia i wnioski zaprezentowane przy analizie pytań dotyczących kompe-

tencji i wpływu tych jednostek na politykę władz samorządowych Krakowa. Radni uważają, że posiadają zbyt mały wpływ na sprawy dotyczące swojej dzielnicy, a kompetencje jednostek pomocniczych są ich zdaniem szczupłe. Na taką ocenę, oprócz czynników omawianych wcześniej, wpływ ma także bezpośredni kontakt radnych z wyborcami, często przedkładającymi swoim przedstawicielom problemy przekraczające kompetencje jednostek pomocniczych. Ważnym aspektem prowadzonych badań będzie zatem określenie stopnia znajomości przez radnych problemów dotyczących krakowian. Będzie to możliwe poprzez porównanie odpowiedzi obydwu ankietowanych grup w zakresie oceny skali występowania różnych problemów lokalnych.

Wszystkie trzy omawiane projekty badawcze, zarówno badania przeprowadzone przez Instytut VRG Strategia, jak i badania własne oraz Diagnoza krakowskich dzielnic zawierały pytania pomagające zdiagnozować najważniejsze problemy lokalne krakowskich dzielnic. Niestety różna metodologia badawcza zastosowana w każdym z badań znacznie utrudnia pełne porównanie otrzymanych wyników. Niemniej na potrzeby niniejszej rozprawy autor zdecydował się omówić uzyskane wyniki oraz scharakteryzować przeciwieństwa i wskazać wspólne tendencje i prawidłowości.

Wykres 38. Najważniejsze problemy wg radnych krakowskich dzielnic, rok 2006



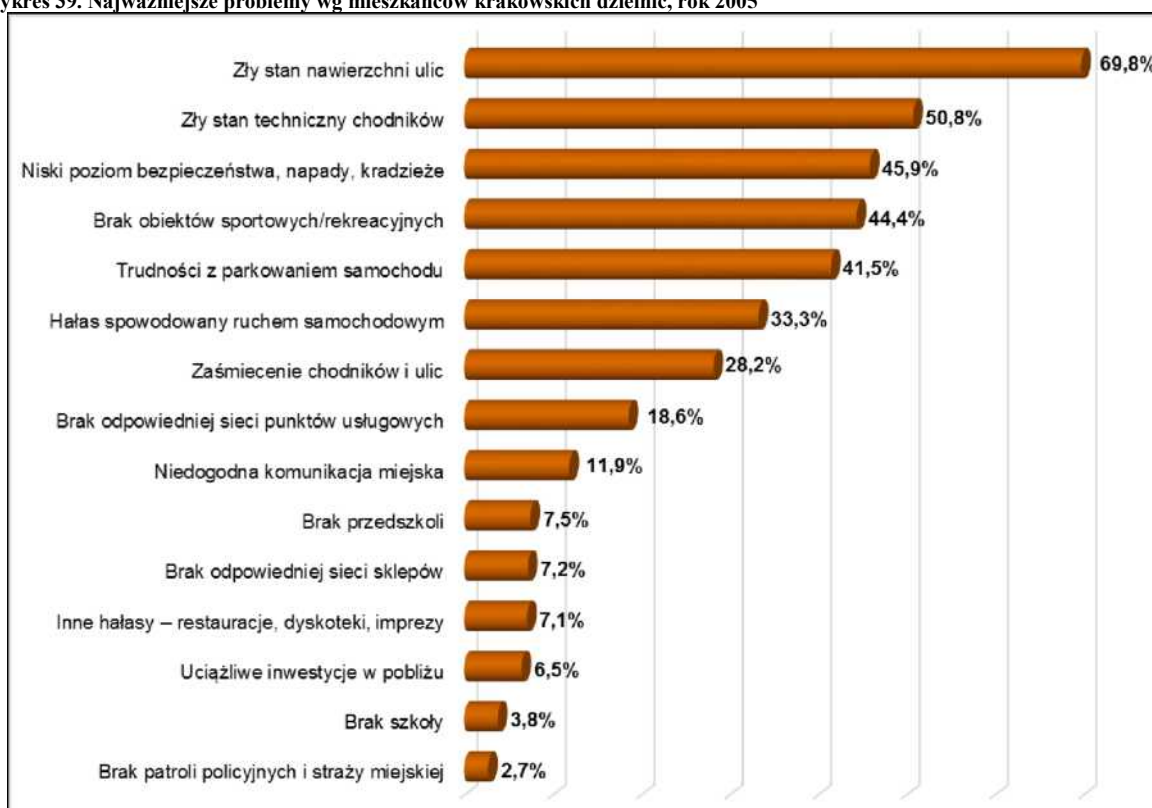
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Uczestniczący w badaniu dzielnicowi radni mieli zaznaczyć na pięciopunktowej skali odpowiedzi natężenie problemów występujących w ich dzielnicy (0 - oznaczało niewystępowanie problemu, 5 - występowanie w stopniu maksymalnie silnym). W kafeterii odpowiedzi podano piętnaście najczęściej pojawiających się problemów lokalnych, dla uzyskania pełniejszych wyników autor zdecydował się na zastosowanie pytania półotwartego i dodanie kategorii

odpowiedzi *inne, jakie?* (kafeteria odpowiedzi przedstawiona została na rysunku 28, otrzymane wyniki prezentuje wykres 38).

Podobne pytanie zostało zadane mieszkańcom miasta w ramach badań przeprowadzonych przez Instytut VRG Strategia na zlecenie Urzędu Miasta Krakowa. Różnica polegała na odmiennej prezentacji wyników każdego z badań. Analizując wyniki badania przeprowadzanego wśród mieszkańców Krakowa, pracownicy Instytutu VRG Strategia użyli jako wskaźnika mierzącego nasilenie danego problemu w dzielnicy łącznego odsetka respondentów, którzy ocenili siłę występowania tego problemu na 4 lub 5 (w skali od 0 do 5), czyli uznali go za silny lub maksymalnie silny.

Wykres 39. Najważniejsze problemy wg mieszkańców krakowskich dzielnic, rok 2005



Źródło: *Dzielnice i rady dzielnic w opiniach mieszkańców Krakowa - raport z badań*, Instytut VRG Strategia, Kraków 2005.

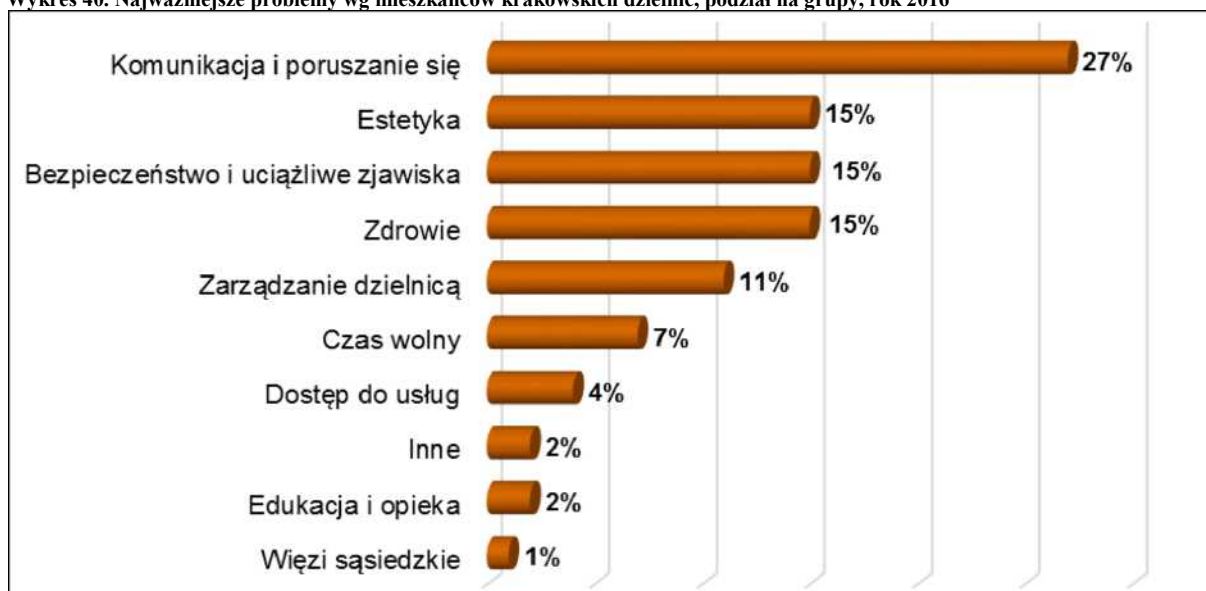
Autor rozprawy, analizując wyniki badań przeprowadzonych wśród radnych dzielnicowych, zdecydował się na wyciągnięcie średniej arytmetycznej z uzyskanych odpowiedzi i użycie jej jako wskaźnika prezentującego nasilenie badanego problemu. Tylko taka prezentacja otrzymanych wyników jest pełna, gdyż zawiera analizę wszystkich odpowiedzi, a nie tylko tych, które dany problem badawczy uznawały za silny lub maksymalnie silny.

Uczestniczący w projekcie badawczym Diagnoza krakowskich dzielnic mieszkańcy Krakowa byli proszeni o wskazanie maksymalnie 5 najważniejszych problemów swojej dzielnicy.

Część badanych mogła wskazać dowolne problemy, które później zostały przyporządkowane do poszczególnych kategorii (pytania otwarte - kategoryzowane). Pozostali wybierali spośród listy potencjalnych problemów (pytania zamknięte). Analiza odpowiedzi na pytania otwarte pozwoliła pozytywnie ocenić wyczerpujący charakter zamkniętej listy możliwych odpowiedzi, jednak uzyskane wyniki charakteryzowały się dużym rozproszeniem. Uzyskane wyniki prezentowane są jako odsetki udzielonych odpowiedzi, co wskazuje jak często dana grupa lub kategoria pojawiła się wśród puli udzielonych odpowiedzi.

Ze względu na dużą różnorodność wskazanych problemów dla ułatwienia podsumowania połączono je w 10 grup: bezpieczeństwo i uciążliwe zjawiska, zarządzanie dzielnicą, estetyka, czas wolny, więzi sąsiedzkie, komunikacje i poruszanie się, edukacja i opieka, zdrowie, dostęp do usług, inne. Otrzymane wyniki prezentuje poniższa tabela.

Wykres 40. Najważniejsze problemy wg mieszkańców krakowskich dzielnic, podział na grupy, rok 2016



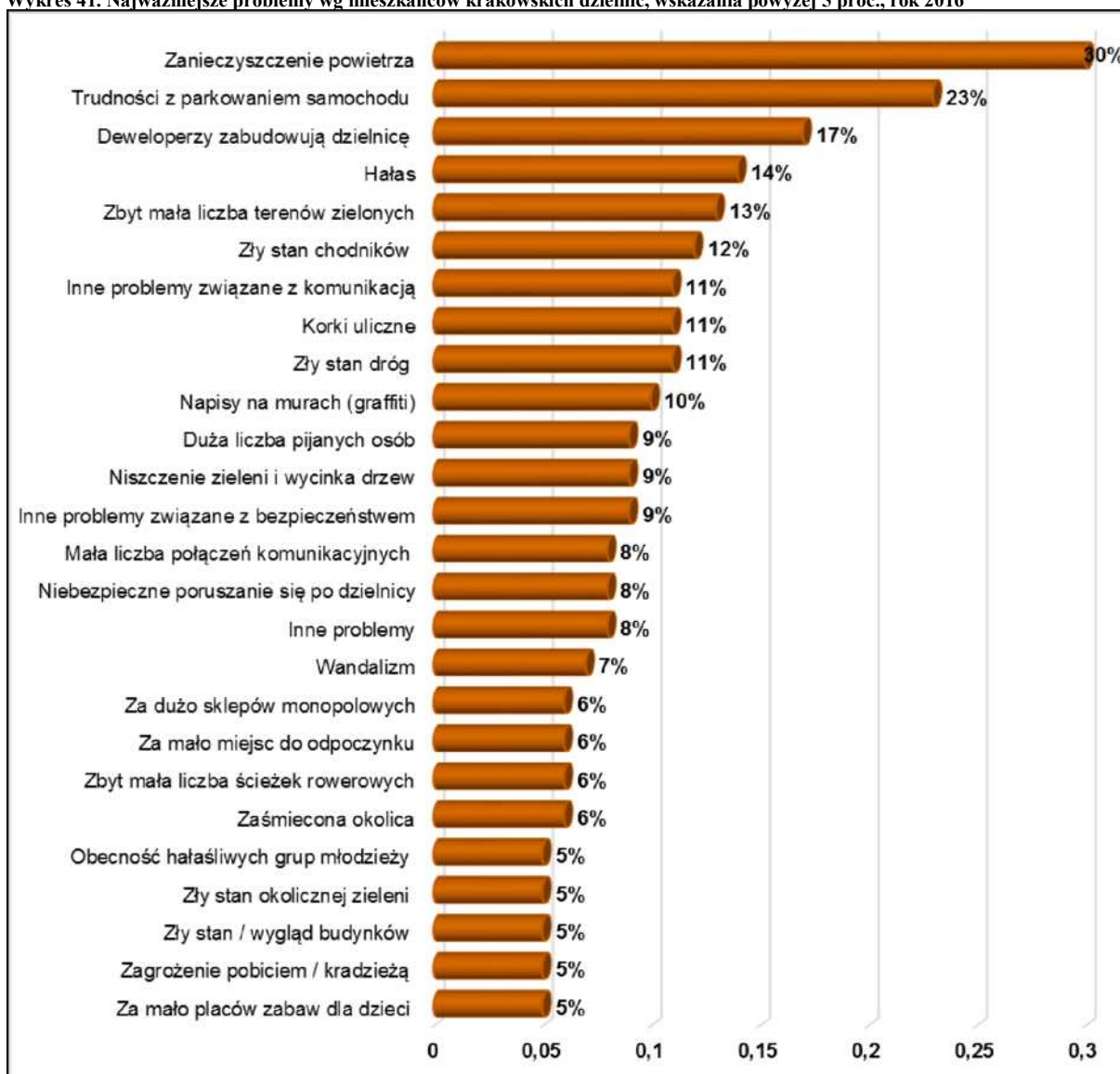
Zródło: M. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe - raport z badań*, Urząd Miasta Krakowa, Kraków 2017.

Najczęściej wskazywaną grupą problemów była „komunikacja i poruszanie się” (27 proc. odpowiedzi), „estetyka” (15 proc.) oraz „bezpieczeństwo i uciążliwe zjawiska” (15 proc.). Prezentowane wartości stanowią odsetek wszystkich udzielonych odpowiedzi. Zupełnie inaczej uzyskane wskazania mieszkańców prezentują się bez ich grupowania, co przedstawia wykres 41. Najczęściej wskazywaną przez mieszkańców kategorią problemów było „zanieczyszczenie powietrza” (30 proc.), „trudności z parkowaniem samochodu” (23 proc.), „deweloperzy zabudowują dzielnicę” (17 proc.).

Pomimo różnic w prezentacji wyników przytoczone powyżej badania posiadają pewien potencjał porównawczy i wskazują, jakie problemy za ważne uznali mieszkańcy Krakowa, a jakie

ich reprezentanci w radach dzielnic. Dzięki możliwości porównania otrzymanych wyników pomiędzy badaniami przeprowadzonymi w roku 2005 a 2016 można prześledzić zmiany w skali czasowej.

Wykres 41. Najważniejsze problemy wg mieszkańców krakowskich dzielnic, wskazania powyżej 5 proc., rok 2016



Źródło: M. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe - raport z badań*, Urząd Miasta Krakowa, Kraków 2017.

Porównując wyniki badań, stwierdzić można podobieństwo problemów wskazywanych w badaniach przeprowadzonych w roku 2005 i 2006. Najważniejszymi problemami wskazanymi zarówno przez mieszkańców w ramach badań Instytutu VRG Strategia, jak też przez radnych w ramach badań własnych były kwestie związane ze złym stanem nawierzchni dróg i chodników krakowskich ulic. Problemy te jako ważne lub bardzo ważne wskazało odpowiednio 69,80 proc. (zły stan nawierzchni ulic) i 50,80 proc. (zły stan techniczny chodników) ankietowanych. Dzielnicowi radni również ocenili oba problemy najwyżej: zły stan nawierzchni ulic otrzymał

średnio aż 4,32 punktu, a zły stan techniczny chodników 3,86.

Ponadto i mieszkańcy, i radni za ważne i pilnie wymagające rozwiązania uznali następujące problemy lokalne: niski poziom bezpieczeństwa, trudności z parkowaniem samochodów, brak obiektów sportowych i rekreacyjnych. Pewne rozbieżności wśród radnych i mieszkańców miasta wystąpiły natomiast przy ocenie intensywności problemów związanych z zaśmiecaniem chodników i ulic. Analizując wyniki badań, można dojść do wniosku, że radni problem ten uznali za bardziej palący i dotkliwy (średnia ocena intensywności to 3,4) niż pozostała grupa mieszkańców miasta (tylko 28,2 proc. spośród ankietowanych krakowian uznało go za ważny).

Druga zauważalna rozbieżność pomiędzy badanymi samorządowcami a ich wyborcami dotyczyła oceny problemu braku patroli straży miejskiej i policji w miejscu zamieszkania. Ankietowane osoby uznały ten problem za stosunkowo mało ważny (tylko 2,7 proc. wskazań respondentów), podczas gdy średnia oceny tego problemu przez radnych wyniosła 3. Jako najmniej palące problemy lokalne radni i pozostali mieszkańcy Krakowa uznali: brak szkół, funkcjonowanie w pobliżu miejsca zamieszkania uciążliwych inwestycji, hałasy pochodzące od restauracji i dyskotek, brak odpowiedniej sieci sklepów i brak przedszkoli.

Porównując obydwie badania z badaniami przeprowadzonymi w roku 2016, można spostrzec różnice zachodzące w identyfikacji problemów lokalnych. Wprawdzie uzyskane wyniki zaprezentowane w podziale na grupy dalej wskazują jako największe problemy kwestie związane z komunikacją czy też bezpieczeństwem, lecz analiza wyników szczegółowych (zob. wyk. 41) wydobywa też: zanieczyszczenie powietrza oraz zabudowę wolnych przestrzeni miasta. Ankietowani w roku 2005 mieszkańcy Krakowa nie wskazywali jako problemu zanieczyszczenia powietrza a problem realizacji uciążliwych inwestycji był jednym z mniej znaczących (zob. wyk. 39).

Zaprezentowane wyniki badań wskazują jednoznacznie na podobieństwo w postrzeganiu problemów lokalnych zarówno przez radnych dzielnic jak też ich wyborców. Można zatem stwierdzić, że członkowie rad dzielnic posiadają rozeznanie problemów mieszkańców miasta. Powstaje zatem pytanie, czy są oni w stanie poprzez swoją działalność na forum krakowskiego samorządu przynajmniej niektóre spośród nich rozwiązać? Jak radni i mieszkańcy oceniają możliwości działania jednostek pomocniczych w kontekście rozwiązywania przez nie problemów? Aby móc odpowiedzieć na te pytania, musimy przeanalizować odpowiedzi udzielone przez ankietowanych radnych i mieszkańców miasta na podobne pytanie zadane im w trakcie realizacji oma

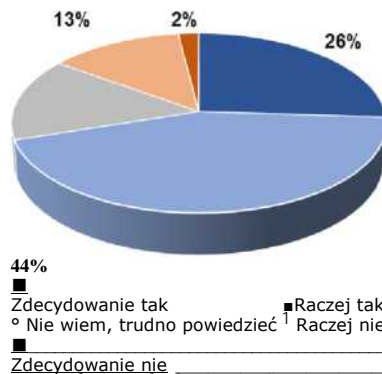
wianych badań: „Czy w Pana/Pani opinii, działania podejmowane przez radę dzielnicy miasta Krakowa mogą się przyczynić do rozwiązania lub zmniejszenia problemów mieszkańców dzielnicy, o jakich mówiliśmy przed chwilą?” W badaniach przeprowadzanych przez Instytut VRG Strategia, jak też w badaniach przeprowadzanych wśród dzielnicowych radnych przedmiotowe pytanie zostało umieszczone w kwestionariuszu zaraz za pytaniem dotyczącym oceny skali problemów lokalnych występujących w Krakowie. Odpowiedzi udzielone przez mieszkańców Krakowa i radnych prezentują wykresy 42 i 43 oraz tabela 56.

**Tabela 56. Opinie mieszkańców dotyczące skuteczności rozwiązywania problemów przez rady dzielnic, rok 2005**

|                             | Liczba | Procent odpowiedzi |
|-----------------------------|--------|--------------------|
| Zdecydowanie nie            | 14394  | 2,0%               |
| Raczej nie                  | 89551  | 12,7%              |
| Raczej tak                  | 311760 | 44,1%              |
| Zdecydowanie tak            | 186726 | 26,4%              |
| Nie wiem, trudno powiedzieć | 104375 | 14,8%              |
| Ogółem                      | 706806 | 100,0%             |

Źródło: *Dzielnice i rady dzielnic w opiniach mieszkańców Krakowa - raport z badań*, Instytut VRG Strategia, Kraków 2005.

**Wykres 42. Opinie mieszkańców dotyczące skuteczności rozwiązywania problemów przez rady dzielnic Krakowa, rok 2005**



Źródło: *Dzielnice i rady dzielnic w opiniach mieszkańców Krakowa - raport z badań*, Instytut VRG Strategia, Kraków 2005.

**Wykres 43. Radni dzielnic o skuteczności rozwiązywania problemów przez jednostki pomocnicze Krakowa, rok 2006**



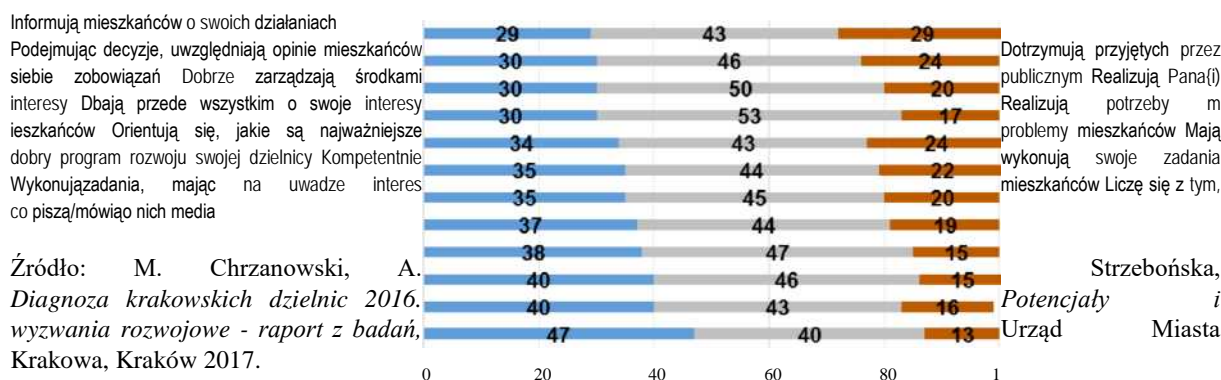
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.



W odpowiedziach udzielonych przez radnych dzielnic, jak też przez badanych mieszkańców Krakowa przeważały opinie potwierdzające możliwość skutecznego rozwiązywania problemów lokalnych przez jednostki pomocnicze. Takiego zdania było 70 proc. ankietowanych krakowian i aż 89 proc. ankietowanych radnych. Opinię przeciwną wyraziło odpowiednio 15 proc. mieszkańców miasta i 10 proc. radnych.

W badaniach przeprowadzanych w ramach Diagnozy krakowskich dzielnic respondentom zadano szereg pytań związanych z oceną skuteczności działania radnych dzielnic. Mieszkańcy oceniali m.in.: czy dzielnicowi samorządowcy realizują potrzeby mieszkańców, reprezentują ich interesy, orientują się w problemach swojej dzielnicy oraz kompetentnie realizują swoje zadania. Szczegółowe zestawienie otrzymanych wyników przedstawia wykres 44.

Wykres 44. Opinie mieszkańców Krakowa dotyczące radnych dzielnic, rok 2016



W opiniach mieszkańców przeważają wskazania pozytywne przy stosunkowo dużej liczbie ocen neutralnych, co konweniuje z wcześniej przytoczonymi wynikami dotyczącymi oceny rad dzielnic (zob. wyk. 30) oraz potwierdza na poziomie opinii mieszkańców skuteczność działania rad dzielnic i ich radnych.

Zestawiając powyższe wyniki z odpowiedziami radnych na przytoczone wcześniej pytania dotyczące oceny wpływu rad dzielnic na politykę miasta, wskazania najważniejszych problemów uniemożliwiających skuteczne działanie jednostkom pomocniczym, można zauważyć, że ankietowani członkowie rad dzielnic dostrzegają problem niewłaściwego wykorzystania potencjału organów, w których zasiadają. Zdaniem radnych, dzielnice mogłyby skuteczniej realizować postulaty społeczne, jeżeli zostałyby rozszerzone ich kompetencje, zwiększone środki finansowe, a władze miasta częściej uwzględniałyby w swojej polityce opinie i wnioski zgłaszane przez dzielnice. Warto zauważyć, że w świetle uzyskanych odpowiedzi problemy doty

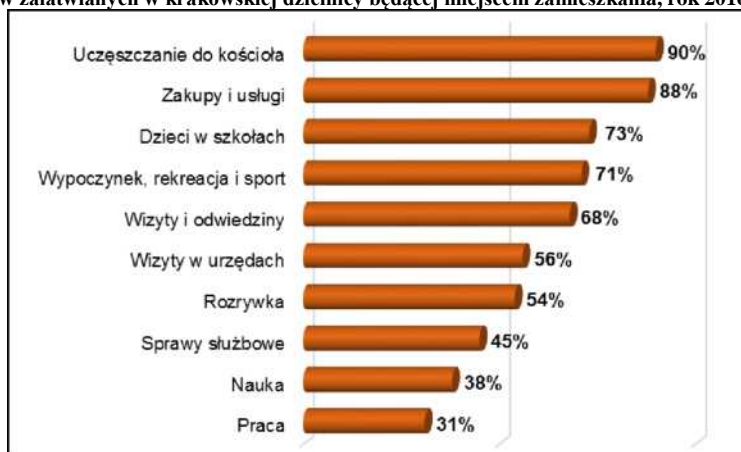
część całego, miasta takie jak nieuregulowany stan prawny ulic, terenów zielonych, parków, skwerów, brak miejscowych planów zagospodarowania są w ocenie dzielnicowych radnych mniejszą przeszkodą w realizacji postulatów mieszkańców niż utrudnienia wynikające z pozycji dzielnic w ustroju samorządowym Krakowa (zob. wyk. 37).

Można zatem stwierdzić, że jeżeli samorząd terytorialny traktować jako skuteczny środek realizacji postulatów społeczności lokalnych, to niewątpliwie poprawę funkcjonowania systemu samorządowego miasta Krakowa przyniosłoby wzmocnienie roli dzielnic jako jednostek pomocniczych miejskiego samorządu. Przyczyniłoby się to bowiem do lepszej realizacji postulatów i sprawniejszego rozwiązywania problemów krakowian.

Funkcje dzielnic oraz powiązania funkcjonalne pomiędzy dzielnicami mają znaczenie dla budowy strategii zarządzania poszczególnymi obszarami miasta. W badaniu Panel Miejski (rok 2016) respondenci proszeni byli o wskazanie dzielnic, które odwiedzają ze względu na następujące sprawy: praca, nauka, zakupy i usługi, wizyty w urzędach, wypoczynek, rekreacja i sport, rozrywka, wizyty u znajomych, rodziny, załatwianie spraw służbowych, edukacja dzieci w szkołach oraz uczęszczanie do Kościoła. Celem tych pytań było określenie, jak mieszkańcy Krakowa użytkują miasto i jego poszczególne dzielnice.

Otrzymane wyniki zdają się sugerować istnienie funkcjonalnych powiązań między dzielnicami w obszarach dzielnic administracyjnych z roku 1973. Wyjątkiem jest obszar dawnej Krowodrzy, w którym dominuje użytkowanie Dzielnicy I Stare Miasto<sup>633</sup>.

Wykres 45. Katalog spraw załatwianych w krakowskiej dzielnicy będącej miejscem zamieszkania, rok 2016



Źródło: M. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe - raport z badań*, Urząd Miasta Krakowa, Kraków 2017.

Wśród katalogu spraw, dla których mieszkańcy odwiedzają poszczególne dzielnice Krakowa, są takie, które bezpośrednio łączą się z ich dzielnicą, oraz takie, które zazwyczaj są reali

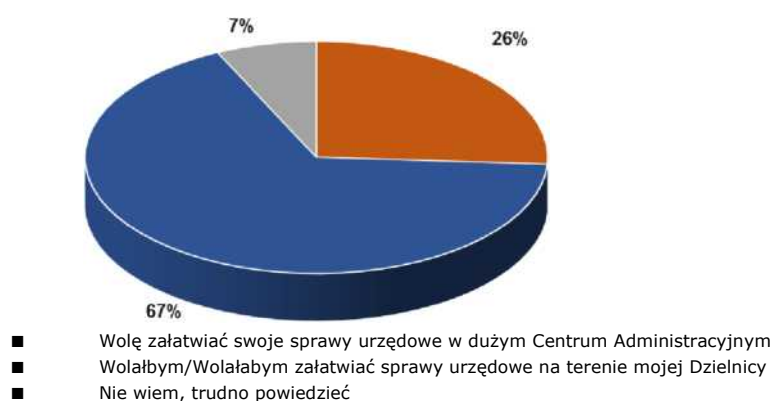
<sup>633</sup> M. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016*, s. 59.

zowane poza nią (zob. wyk. 45). We własnej dzielnicy najczęściej załatwiane są następujące sprawy (odsetki odnoszą się do mieszkańców, których dotyczą dane kategorie): uczęszczanie do Kościoła (90 proc.), zakupy i usługi (88 proc.), wizyty w szkole dzieci (73 proc.), wypoczynek, rekreacja, sport (71 proc.) czy też wizyty i odwiedziny u znajomych oraz rodziny (68 proc.).

Najbardziej mieszkańcy Krakowa realizują we własnej dzielnicy sprawy związane z: pracą (31 proc.), nauką (38 proc.), sprawami służbowymi (45 proc.), rozrywką (54 proc.) oraz wizytą w urzędach (56 proc.). Są to najczęstsze powody podróży między dzielnicami.

Powyższe wyniki badań sugerują konieczność głębszej decentralizacji zadań na podstawie struktury terenowej miasta. Potrzebę taką potwierdzają także odpowiedzi radnych dzielnicowych i mieszkańców miasta na pytanie dotyczące preferencji w obsłudze administracyjnej, zadane obu grupom respondentów przy okazji badań przeprowadzanych w roku 2005 i 2006. Zapytano wtedy: „Czy niektóre sprawy urzędowe, np. zameldowanie, wolałby/wolałaby Pan/Pani załatwić w urzędzie na terenie Pana/Pani dzielnicy, czy też jak dotychczas w dużym centrum administracyjnym?”.

**Wykres 46. Preferencje radnych krakowskich dzielnic dotyczące obsługi administracyjnej, rok 2006**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

**Wykres 47. Preferencje mieszkańców Krakowa dotyczące obsługi administracyjnej, rok 2005**



Źródło: *Dzielnice i rady dzielnic w opinii mieszkańców Krakowa – raport z badań*, Instytut VRG Strategia, Kraków 2005.

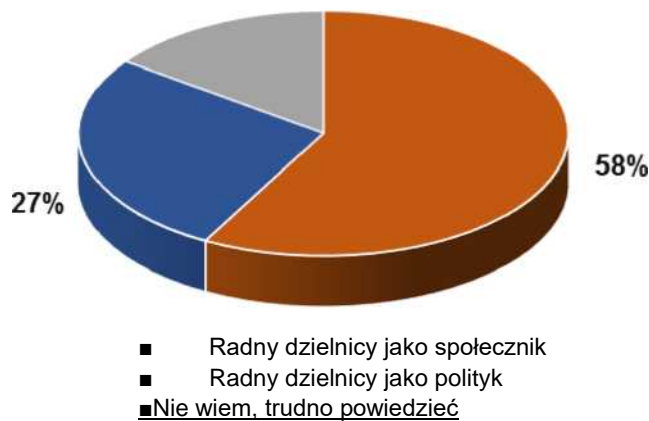
Ponad 67 proc. ankietowanych radnych i blisko 58 proc. mieszkańców opowiedziało się za decentralizacją w Krakowie obsługi administracyjnej oraz za utworzeniem centrów administracyjnych w poszczególnych dzielnicach. Za pozostawieniem scentralizowanej obsługi petentów było odpowiednio 26 proc. samorządowców i 25,5 proc. mieszkańców miasta. Zdania w tej sprawie nie wyraziło 7 proc. radnych i prawie 17 proc. krakowian (zob. wyk. 46 i 47).

Otrzymane rezultaty badawcze wskazują jednoznacznie na możliwość decentralizacji obsługi administracyjnej mieszkańców Krakowa w drodze przekazania części kompetencji w tym zakresie jednostkom pomocniczym. Działanie takie może stanowić jeden z wariantów dalszego wzmocnienia roli i funkcji dzielnic.

Ostatnią częścią prezentacji wyników badań jest omówienie zagadnień związanych z postrzeganiem członków rad dzielnic i definiowaniem ich roli przez mieszkańców - wyborców. W tym kontekście ważne jest także przedstawienie metryki badawczej badania własnego przeprowadzonego wśród radnych dzielnicowych. Na metrykę, składają się odpowiedzi na pytania dotyczące poglądów politycznych, jak też kwestii związanych z wykonywanym zawodem i wiekiem.

**Wykres 48. Rola radnego dzielnicy wg krakowian, rok 2016**

15%



Źródło: M. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe - raport z badań*, Urząd Miasta Krakowa, Kraków 2017.

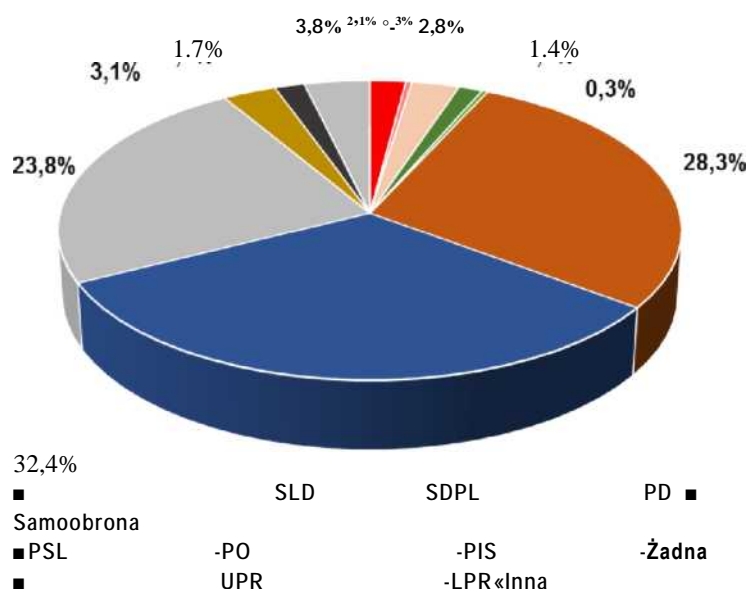
Uczestnicy badania *Diagnoza krakowskich dzielnic* zostali zapytani o znajomość radnego własnej dzielnicy oraz o to, czy kontaktowali się z radnym dzielnicy w ciągu ostatniego roku. Jedna czwarta badanych deklarowała, że zna radnego własnej dzielnicy (25 proc.). Jedna dziesiąta, że w ciągu ostatnich 12 miesięcy kontaktowała się z radnym dzielnicy w sprawie dotyczącej miasta lub dzielnicy (11 proc.). Warto zwrócić uwagę na fakt braku możliwości weryfikacji przez ankieterów prawdziwości deklaracji mieszkańców a praktyka badawcza pokazuje że odsetek

pozytywnych odpowiedzi na takie pytanie bywa przez respondentów zawyżany<sup>634</sup>. Pomimo tego pozytywna liczba wskazań jest dosyć wysoka, na co wpływ może mieć m.in. kształt ordynacji wyborczej i wynikające z niej niewielkie okręgi wyborcze.

Respondenci badania Panel Miejski pytani byli o to, które stwierdzenie bardziej pasuje do radnych ich dzielnicy: radny dzielnicy to polityk, który reprezentuje władze miasta przed mieszkańcami, czy radny dzielnicy to społecznik, który reprezentuje mieszkańców przed władzami miasta. Zdecydowana większość badanych uznała, że radny dzielnicy to społecznik, który reprezentuje mieszkańców przed władzami miasta (58 proc.). Deklaracja ta potwierdza wcześniej sygnalizowaną unikalną pozycję radnych dzielnicy w relacjach między mieszkańcami a organami władzy samorządowej.

W celu określenia identyfikacji ze środowiskami politycznymi respondentom zadano dwa pytania. Pierwsze dotyczyło bezpośredniego określenia ugrupowania politycznego, z którego poglądami radni się identyfikują: „Z jakimi środowiskami politycznymi Pan/Pani się identyfikuje?”, w zamkniętej kafeterii umieszczono następujące potencjalne odpowiedzi: SLD, SdPI, PD, Samoobrona, PSL, PO, PiS, LPR, UPR, inne, żadne. Drugie dotyczyło samoidentyfikacji własnych poglądów politycznych na 10-punktowej skali, gdzie 1 oznaczało poglądy lewicowe, a 10 - prawicowe.

Wykres 49. Identyfikacja ze środowiskami politycznymi radnych krakowskich dzielnic IV kadencji, rok 2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Odpowiadając na pierwsze pytanie, 94 radnych określiło swoje poglądy polityczne jako

<sup>634</sup> Ibidem, s. 59.

zbliżone do Prawa i Sprawiedliwości (33 proc. ankietowanych), 82 respondentów zadeklarowało poparcie dla Platformy Obywatelskiej RP (odpowiednio 28 proc.), 9 dla Unii Polityki Realnej (3 proc.), 8 dla Partii Demokratycznej (3 proc.), 6 dla Sojuszu Lewicy Demokratycznej (2 proc.), 5 dla Ligi Polskich Rodzin (2 proc.), 4 dla Samoobrony (1 proc.), po jednym radnym poparło Polskie Stronnictwo Ludowe oraz Socjaldemokrację Polską, aż 69 radnych (24 proc.) nie zadeklarowało poparcia dla żadnego z istniejących ugrupowań, a na inne, nie- umieszczone na liście, wskazało 11 członków rad dzielnic (5 proc.) zob. wykres 49.

Analiza otrzymanych wyników wyraźnie wskazuje hegemonię dwóch środowisk politycznych, tj. Prawa i Sprawiedliwości oraz Platformy Obywatelskiej RP. Stanowi to potwierdzenie dominacji w dzielnicach tych dwóch partii politycznych. Na uwagę zasługuje także duża liczba osób niedeklarujących poparcia dla któregośkolwiek z ugrupowań politycznych - odpowiada to w dużej mierze wysokiej liczbie kandydatów niezależnych uzyskujących mandat członków rad dzielnic - oraz relatywnie mała liczba radnych identyfikujących się z poglądami lewicowymi i centrolewicowymi.

Analiza poparcia deklarowanego przez radnych dzielnic dla partii i ugrupowań politycznych dostarcza informacji o poglądach politycznych członków miejskich jednostek pomocniczych w sposób niepełny. Dzieje się tak z dwóch powodów: po pierwsze, stosunkowo duża liczba respondentów udzieliła odpowiedzi, zaznaczając kategorię: *żadna* lub *inna* (łącznie jest to około 28 proc. ankietowanych), po drugie, osoby deklarujące poparcie dla partii politycznych, takich jak Platforma Obywatelska RP, Partia Demokratyczna czy nawet Prawo i Sprawiedliwość, mogą swoje poglądy charakteryzować rozmaicie, m.in. jako centrowe, centroprawicowe lub prawicowe.

Wprawdzie z analizy powyższego wykresu wynika, że w radach dzielnic zasiadają najczęściej osoby o poglądach centroprawicowych (widoczne jest przesunięcie identyfikacji politycznej radnych w stronę prawą), jednak trudno jest na jego podstawie w sposób precyzyjny określić skalę dominacji tego typu poglądów. Aby tego dokonać, trzeba przeanalizować odpowiedzi respondentów na kolejne pytanie, w którym ankietowani radni ocenić mieli swoje poglądy polityczne przez oznaczenie na dziesięciopunktowej skali. Uzyskane odpowiedzi zostały zaprezentowane w dwóch kategoriach: średniej arytmetycznej (umożliwiło to poznanie skali przesunięcia identyfikacji politycznej w kierunku prawym) oraz wartości modalnej (najczęściej zaznaczanej przez respondentów wartości).

Prezentując uzyskane wyniki pod kątem wskazania wartości modalnej można stwierdzić, że najczęściej zaznaczane były przez ankietowanych radnych wartości 7 i 8, odpowiadające poglądom centroprawicowym (na skali odpowiedzi zaznaczyło je odpowiednio 45 i 56 radnych) oraz 9 i 10 wskazujące na identyfikację z poglądami *stricte* prawicowymi (wartości te wskazało 48 i 46

respondentów). Zdecydowanie rzadziej ankietowani identyfikowali się z wartościami odpowiadającymi poglądom centrowym (cyfrę 4 zaznaczyło jedynie 11 radnych, cyfrę 5 zaznaczyło 27, a cyfrę 6 - 22 samorządowców). Najmniej spośród członków rad dzielnic zaznaczyło liczby od 1 do 3 odpowiadające poglądom lewicowym i centrolewicowym (cyfrę 1 jako identyfikację swoich poglądów wybrał 1 radny, cyfrę 2 wybrało 3 radnych, a cyfrę 3 zaznaczyło 6 samorządowców). Wykres 50 oraz tabela 57 prezentują w sposób szczegółowy uzyskane wyniki.

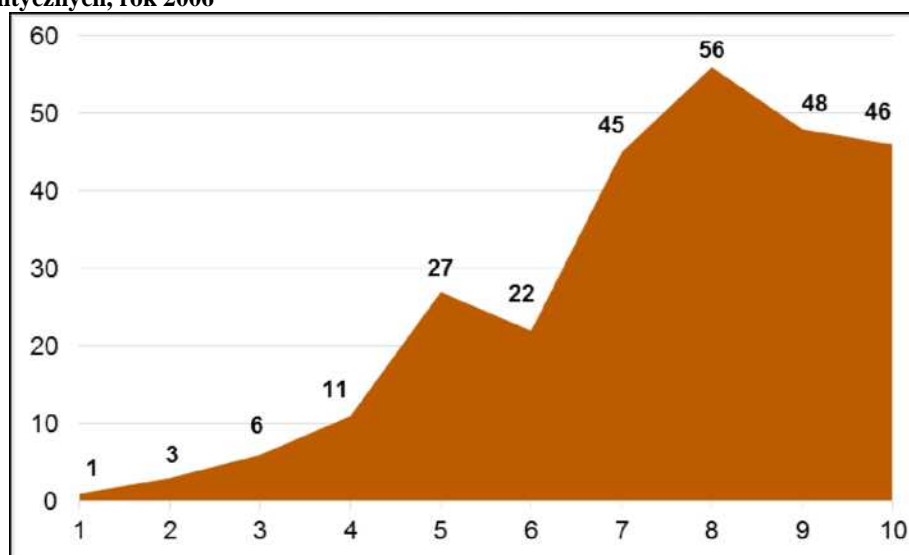
Wyraźną dominację poglądów o charakterze centroprawicowym i prawicowym wśród radnych krakowskich dzielnic potwierdza także analiza średniej arytmetycznej, dla całego miasta, średnia ta wynosi odpowiednio 7,53 pkt.

**Tabela 57. Wartości wskazywane przez ankietowanych radnych krakowskich dzielnic dla określenia swoich poglądów politycznych, rok 2006**

| Wartość       | 1 | 2 | 3 | 4  | 5  | 6  | 7  | 8  | 9  | 10 |
|---------------|---|---|---|----|----|----|----|----|----|----|
| Ilość wskazań | 1 | 3 | 6 | 11 | 27 | 22 | 45 | 56 | 48 | 46 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

**Wykres 50. Wartości wskazywane przez ankietowanych radnych krakowskich dzielnic dla określenia swoich poglądów politycznych, rok 2006**

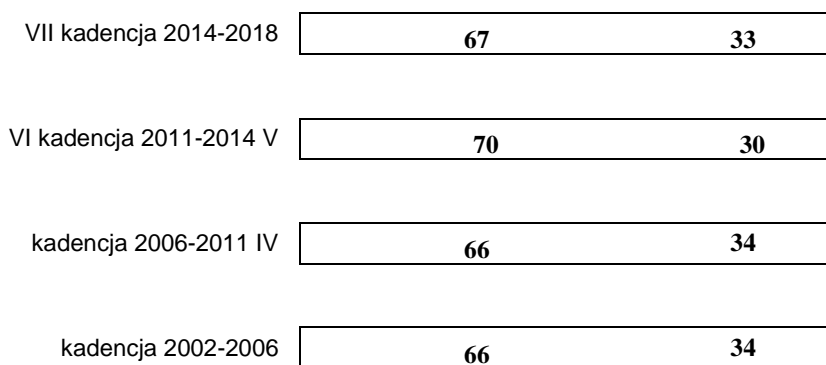


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Przewaga radnych o poglądach centroprawicowych i prawicowych w radach dzielnic wynika z dużej aktywności centroprawicowych i prawicowych środowisk politycznych na poziomie wyborów do tych jednostek (duża liczba wystawianych kandydatów, zaangażowanie w kampanię wyborczą) przy jednoczesnym braku zaangażowania lub niedostatecznym zaangażowaniu się w nie ugrupowań o charakterze lewicowym i centrolewicowym. Kandydatom centroprawicowym sprzyja także system wyborczy, oparty na wyborach większościowych i okręgach jednomandatowych, w których kandydaci lewicy na ogół przegrywają ze swoimi konkurentami z prawej strony sceny politycznej.

Poddając analizie pozycję społeczną i status radnych dzielnic, nie sposób odnieść się do tych kwestii przez porównanie najważniejszych zmiennych z innymi grupami samorządowców. Naturalnym wyznacznikiem porównawczym dla radnych dzielnic byłoby radni miasta Krakowa, jednak poszukiwaną grupą odniesienia powinny być osoby zaangażowane w działalność jednostek pomocniczych. Badania statusu i roli sołtysa jako przedstawiciela społeczności lokalnej przeprowadzone w trzech gminach powiatu oławskiego dają możliwość nakreślenia pewnych porównań, a co najistotniejsze wskazania różnic.

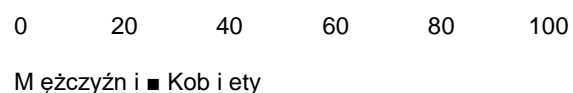
Pierwszą badaną zmienną jest współczynnik feminizacji. Jak wynika z zestawienia na wykresie 51, kobiet zasiadających w radach dzielnic jest mniej niż mężczyzn, ale ich odsetek jest i tak relatywnie wysoki i wynosi pomiędzy 30 a 34 proc., w zależności od badanej kadencji.



Wykres 51. Podział radnych krakowskich dzielnic ze względu na płeć, kadencje: IV, V, VI, VII

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [<http://bip.krakow.pl>; dostęp: 11 kwietnia 2017].

Wśród badanych sołectw wystąpiła nieco inna tendencja, aż 47 proc. osób sprawujących urząd sołtysa w powiecie oławskim w kadencji 2002-2006 to były kobiety<sup>635</sup>. Udział kobiet jest tu zatem wyraźnie wyższy niż w przypadku radnych dzielnic. Porównując oba wyniki badań z analizą składu Rady Miasta Krakowa (zob. wyk. 52), możemy skonstruować wniosek, iż



uczestnictwo kobiet w działalności organów samorządu terytorialnego jest największe na szczeblu najniższym, tj. szczeblu jednostek pomocniczych. Ten fakt potwierdza m.in. Katarzyna Dojwa w

<sup>635</sup> K. Dojwa, J. Placety, *Wybrane aspekty statusu sołtysa...*, s. 9.



artykule pt.: „Kobiety w wyborach samorządowych w Polsce”<sup>636</sup>.

|                        |    |    |
|------------------------|----|----|
| VII kadencja 2014-2018 | 77 | 23 |
| VI kadencja 2011-2014  | 76 | 24 |
| V kadencja 2006-2011   | 78 | 22 |
| IV kadencja 2002-2006  | 77 | 23 |

**Wykres 52. Podział radnych miasta Krakowa ze względu na płeć, kadencje: IV, V, VI, VII**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Samorządowcy w Małopolsce 1990-2010: publikacja z okazji 20-lecia samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Stańczyk, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2010, *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [<http://bip.krakow.pl>]; dostęp: 11 kwietnia 2017].

Jeśli chodzi o wiek radnych krakowskich dzielnic widać wyraźnie, że najczęściej zamyka się on w przedziale 50-59 lat. Pozostałe grupy wiekowe, z wyjątkiem osób zaliczanych do najniższego przedziału wiekowego (18-29 lat), reprezentowane są w podobnym stopniu. Badania potwierdzają fakt zasiadania w radach dzielnic dosyć dużej liczby ludzi młodych (w przypadku

0 20 40 60 80 100  
Mężczyźni ■ Kobiety

zsumowania liczby osób w przedziale wiekowym od 18 do 39 lat daje to aż 89 radnych w wieku poniżej 40 lat)<sup>637</sup>.

Należy zauważyć, iż w odróżnieniu od członków krakowskich rad dzielnic struktura wiekowa sołtysów jest inna. Co ósmy badany (12 proc.) miał ukończone 35 lat lub mniej. Najliczniejszą grupę stanowiły osoby w wieku od 36 do 55 lat (45 proc.). Niespełna co trzeci respondent (31 proc.) wskazał swój wiek w przedziale 56-65 lat. Osoby starsze (powyżej 65 roku) są nieliczne<sup>638</sup>.

Przeprowadzając porównanie statusu społecznego radnych krakowskich dzielnic i sołtysów należy stwierdzić, że obydwie grupy samorządowców stanowią emanację lokalnej wspólnoty, ich wybieralność jest w dużej mierze personalna, uzyskują swoje mandaty w trakcie większościowych

<sup>636</sup> K. Dojwa, Kobiety w wyborach samorządowych w Polsce (1990-2002), *Samorząd Terytorialny* 2005, nr 4, s. 27-36.

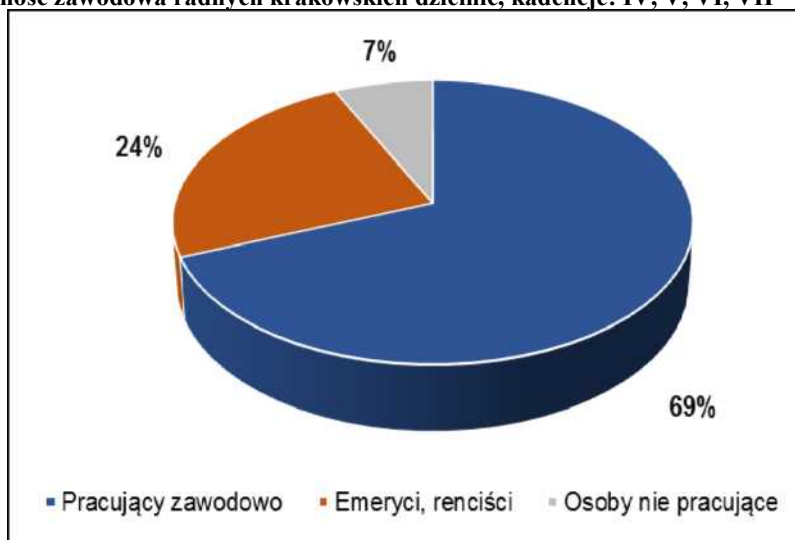
<sup>637</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa*.

<sup>638</sup> K. Dojwa, J. Placety, *Wybrane aspekty statusu sołtysa...*, s. 10.

wyborów powszechnych organizowanych w okręgach jednomandatowych (radni dzielnic) lub zebrania wiejskich (sołtysi), co powinno przemawiać za podobieństwem statusu tych osób do wspólnoty, którą reprezentują. Czy jest tak faktycznie? Okręgi wyborcze do rad dzielnic w Krakowie liczą od kilkuset do kilku tysięcy mieszkańców, co jest wielkością zbliżoną do liczby ludności największych sołectw na badanym obszarze. Dla przykładu Sołectwo Marcinkowice i Sołectwo Bystrzyca w gminie Oława liczy odpowiednio 2377 i 1543 mieszkańców<sup>639</sup>. Jednak z drugiej strony, kompetencje i publiczne zadania nakładane na jednostki pomocnicze gminy wymagają pewnej wiedzy, doświadczenia, świadomości prawnej i umiejętności poruszania się w świecie skodyfikowanych postanowień, co może sugerować, że ich wykształcenie będzie statystycznie wyższe niż mieszkańców jednostek pomocniczych gminy, których reprezentują. Dlatego istotną kwestią badawczą jest zweryfikowanie aktywności zawodowej obydwu badanych grup.

Jak przedstawia to wykres 53, większość, bo aż 69 proc. ankietowanych radnych dzielnic to osoby aktywne i pracujące zawodowo, 24 proc. pobiera rentę lub emeryturę, 5 proc. deklaruje się jako osoby niepracujące oraz studenci i uczniowie. Wyniki badań przeprowadzone wśród sołtysów nie udzielają jednoznacznego rozstrzygnięcia badanej kwestii, gdyż wśród tej grupy samorządowców przeważa duże zróżnicowanie aktywności zawodowej, które jest czynnikiem silnie różnicującym badanych - blisko połowa z nich była aktywna zawodowo, a druga połowa deklarowała w badaniu brak zatrudnienia<sup>640</sup>.

Wykres 53. Aktywność zawodowa radnych krakowskich dzielnic, kadencje: IV, V, VI, VII



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [<http://bip.krakow.pl>; dostęp: 17 kwietnia 2017].

Analizę statusu społecznego członków rad dzielnic warto, zdaniem autora, uzupełnić jeszcze

<sup>639</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Urząd Miejski w Oławie* [[http://gminaolawa.pl/index.php/gm\\_solectwa](http://gminaolawa.pl/index.php/gm_solectwa); dostęp: 11 lutego 2013].

<sup>640</sup> K. Dojwa, J. Placety, *Wybrane aspekty statusu sołtysa...*, s. 11.

o porównanie aktywności zawodowej radnych miasta Krakowa. Dane zamieszczone na stronach internetowych Głównego Urzędu Statystycznego w Krakowie nie obrazują w pełni aktywności zawodowej tej grupy radnych, gdyż z zestawienia wyłączono osoby niepracujące. Analizując tabelę 58 z uwzględnieniem statutowej liczby radnych (w badanym okresie wynosiła ona 43), widać wyraźnie, że stopień aktywności zawodowej wśród radnych miasta Krakowa jest najwyższy z badanych grup samorządowców.

**Tabela 58. Aktywność zawodowa radnych miasta Krakowa (kadencje: IV, V, VI, VII)\***

| Wyszczególnienie                                               | 2005      | 2010      | 2013      | 2014      |
|----------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy, kierownicy | 2         | 7         | 12        | 14        |
| Specjaliści                                                    | 29        | 32        | 21        | 24        |
| Technicy i średni personel                                     | 10        |           | 5         | 2         |
| Pracownicy usług osobistych i sprzedawcy                       | -         |           | 1         | 1         |
| Rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy                           | 1         |           | -         | -         |
| Robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy                           | -         | 1         | 3         | 2         |
| Operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń                        | 1         | 1         | -         | -         |
| <b>Radni ujęci w zestawieniu GUS</b>                           | <b>43</b> | <b>41</b> | <b>42</b> | <b>43</b> |
| <b>Statutowa liczba członków Rady Miasta Krakowa</b>           | <b>43</b> | <b>43</b> | <b>43</b> | <b>43</b> |

\* W podziale według grup zawodów nie uwzględniono radnych będących bezrobotnymi, niepracującymi i uczącymi się; emeryci i renciści ujęci zostali według zawodu wykonywanego przed przejściem na emeryturę lub rentę.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie strony internetowej Głównego Urzędu Statystycznego w Krakowie [<http://krakow.stat.gov.pl/dane-o-województwie/stolica-województwa-926/informacje-o-stolicy-województwa-1025/>; dostęp: 4 grudnia 2014]

### 5.3. PODSUMOWANIE WYNIKÓW BADAŃ I WNIOSKI

Z opisanych w niniejszym rozdziale wyników badań widać wyraźnie, że sama idea podziału Krakowa na mniejsze jednostki administracyjne jest mocno zakorzeniona w świadomości jego mieszkańców. Przy czym krakowianie w życiu codziennym stosują co najmniej trzy historyczne podziały administracyjne miasta, tj. podział na dzielnice katastralne, administracyjne i samorządowe. Obecnie funkcjonujący podział terytorialny Krakowa na 18 dzielnic zaczyna dopiero odgrywać rolę dominującego w zbiorowej świadomości jego mieszkańców. Fakt ten potwierdza chociażby znaczny wzrost na przestrzeni ostatnich 11 lat liczby osób umiejących poprawnie zidentyfikować dzielnicę, w której mieszkają.

Krakowianie przychylnie odnoszą się także do istnienia w ramach dzielnic organów samorządowych odpowiedzialnych za rozwiązywanie spraw o charakterze lokalnym. Z jednej strony dobrze oceniają pracę rad i zarządów dzielnic, z drugiej natomiast formułują w stosunku do nich bardzo dużą liczbę postulatów i oczekiwań. Postulaty te dotyczą zarówno zmiany stylu prac rad dzielnic, ich relacji z mieszkańcami, jak też odnoszą się do zmian o charakterze organizacyjno-prawnym.

Zestawienie ze sobą obydwu powyższych tendencji daje podstawę do przeprowadzenia

dalszej gruntownej reformy jednostek pomocniczych - bez likwidacji ich samorządowego charakteru, ale z możliwością zwiększenia kompetencji i zadań; wskazuje, że proces ewolucji roli rad dzielnic nie jest jeszcze zakończony.

Dla odmiany, ankietowani radni dzielnic bardzo dobrze oceniają pracę rad, w których zasiadają, są przeciwni zmianom strukturalnym, ale również pragnęliby reformy zwiększającej znaczenie tych jednostek. Radni opowiadają się za zmianami rozszerzającymi kompetencje dzielnic, jak również zwiększającymi środki finansowe przekazywane do ich dyspozycji. Zarówno mieszkańcy, jak też wybrani przez nich radni opowiadają się za decentralizacją obsługi administracyjnej Urzędu Miasta Krakowa.

Badania wykazały dobrą orientację radnych w problemach krakowian. Samorządowcy w sposób zbliżony do swoich wyborców potrafią wskazywać problemy wymagające podjęcia pilnych działań. Dostrzeganie problemów społeczności lokalnych przez radnych dzielnic stanowi dobrą przesłankę przemawiającą za zasadnością przeprowadzenia decentralizacji zadań publicznych krakowskiego samorządu w oparciu o terytorialne jednostki pomocnicze.

Realizacja powyższego postulatu wydaje się również zasadna z uwagi na fakt pozytywnej oceny, zarówno przez mieszkańców miasta jak też radnych dzielnic, możliwości skutecznego rozwiązywania problemów lokalnych przez dzielnicowe samorządy.

Potencjał społeczny tkwiący w jednostkach pomocniczych nie jest do końca wykorzystany, co jest przyczyną pewnego rodzaju pesymizmu dzielnicowych samorządowców, odnoszącego się do polityki władz miasta wobec jednostek pomocniczych.

Wyniki badań wskazują także pozytywne i negatywne cechy systemu wyborczego przyjętego w wyborach do rad dzielnic. Jako zdecydowanie pozytywne jego elementy można wymienić: istnienie względnie małych okręgów wyborczych - co dla reprezentowania interesów wspólnot lokalnych ma bardzo duże znaczenie - oraz uzyskiwanie mandatu radnego przez osobę, która zdobyła największą liczbę głosów, co z kolei umożliwia wyborcom głosowanie na konkretne osoby, a nie na kandydatów wskazanych przez partie i ugrupowania polityczne. Do wad systemu wyborczego można z kolei zaliczyć nadmierną fragmentację obszaru dzielnicy na małe okręgi wyborcze, powodującą zbytni partykularyzm w działaniach członków rad dzielnic, często dbających jedynie o interes mieszkańców swojego okręgu wyborczego, a nie o dobro całej dzielnicy, oraz brak reprezentatywności w organach jednostek pomocniczych dużej części krakowian o poglądach centrolewicowych i lewicowych.

Podsumowując ostatnią grupę pytań, można zauważyć, że radni dzielnic są na ogół dobrze wykształconymi osobami w średnim wieku, pracującymi zawodowo, najczęściej o centroprawicowych lub prawicowych poglądach politycznych. Z badań wynika, że są to często osoby

niebędące działaczami partii politycznych (wskazuje na to duży odsetek osób nieidentyfikujących się z żadnym ugrupowaniem politycznym), ale liderami swoich środowisk lokalnych (osiedlowych, blokowych czy parafialnych), aktywnie działające na rzecz najbliższego im otoczenia.

W porównaniu do osób pełniących funkcje sołtysów członkowie rad dzielnic mają pewne cechy tożsame z radnymi miasta Krakowa. Stosunkowo wysoka aktywność zawodowa to właściwość szczególnie wyraźnie charakteryzujące osoby piastujące funkcje radnych dzielnic.

Analizując wyniki badań pod kątem prezentacji tła społecznego dla procesu ewolucji roli jednostek pomocniczych, należy się raz jeszcze odnieść do postulatów reformy dzielnic zgłoszonych przez krakowian. Jak wykazano powyżej, krakowianie opowiadają się za istnieniem w ich mieście samorządowych dzielnic, pozytywnie oceniając ich działanie, jednocześnie formułując całą listę postulatów zmian w organizacji pracy i sposobie funkcjonowania rad i zarządów dzielnic.

Zgłoszone przez respondentów wnioski w dużej mierze dotyczą zwiększenia możliwości oddziaływania społeczności lokalnych na działalność rad dzielnic, ale również informowania o podejmowanych przez te jednostki działaniach. Potwierdza to zainteresowanie sporej części krakowian sprawami o charakterze publicznym związanymi z obszarem działań jednostek pomocniczych miasta.

Analizując odpowiedzi ankietowanych, można zauważyć, że grupa zainteresowanych sprawami lokalnymi krakowian kształtuje się na poziomie 30-50 proc. ogółu mieszkańców miasta. Dodatkowym potwierdzeniem tej tezy może być zarówno średnia frekwencja wyborcza w wyborach do rad dzielnic, jak i odsetek respondentów dokonujących jednoznacznej (zarówno pozytywnej jak też i negatywnej) oceny funkcjonowania krakowskich jednostek pomocniczych.

Zaobserwowaną prawidłowością, stanowiącą pewnego rodzaju dopełnienie omawianych wyników badań, jest potwierdzenie faktu istnienia grupy mieszkańców Krakowa w dużym stopniu obojętnej na istnienie i funkcjonowanie dzielnic samorządowych oraz na realizowane przez nie zadania i podejmowane inicjatywy.

Analizując wyniki badań pod kątem prawidłowości konstruowanej w niniejszej rozprawie tezy, należy wskazać, że jednym z czynników determinujących decentralizację zadań publicznych poprzez utworzenie dzielnic samorządowych była duża aktywność obywatelska na szczeblu lokalnym. Występowanie tego czynnika zostało potwierdzone w procesie badawczym, a skala jego występowania została opisana powyżej. Aktywność społeczna mieszkańców miasta połączona z istnieniem zinstytucjonalizowanych, opiniotwórczych ośrodków w postaci rad dzielnic wpłynęła na proces przekazywania dzielnicom coraz to nowych kompetencji i zadań.

Dzielnice nie stały się wprawdzie same z siebie wspólnotami lokalnymi, co pokazują, chociażby odpowiedzi respondentów na pytania dotyczące identyfikacji swojego miejsca zamieszkania, ale są swoistą areną, gdzie ścierają się interesy rozmaitych środowisk i wspólnot lokalnych oraz platformą do formułowania postulatów wobec władz miasta.

Analiza wyników badań uwidoczniała pewnego rodzaju roszczeniowość radnych dzielnic w stosunku do władz miasta, nakierowaną zarówno na przekazywanie im większych, coraz to nowych kompetencji oraz na realizację ich postulatów i wniosków. Świadczą o tym chociażby odpowiedzi udzielane przez radnych na pytania dotyczące zakresu kompetencji rad dzielnic, czy też dokonywane przez samorządowców diagnozy problemów uniemożliwiających skuteczne działanie jednostkom pomocniczym. Na taki stan rzeczy wpływ ma również system wyborczy, wymuszający od wybranego radnego aktywne działanie na rzecz swoich wyborców.

Ewolucja roli dzielnic przez stopniowe zwiększanie znaczenia i kompetencji tych jednostek spowodowana była faktem wywodzenia się większości radnych miasta i radnych dzielnic z tego samego postsolidarnościowego środowiska politycznego. Wyniki badań pokazują, że większość dzielnicowych radnych identyfikuje się z centroprawicowymi ugrupowaniami politycznymi, podobnie jak zdecydowana większość osób zasiadających w radzie miasta w latach 1991-2010<sup>641</sup>. Znaczenie dzielnic na politycznej arenie politycznej Krakowa wynika również z faktu, iż część osób zasiadająca w radach dzielnic jest później wybierana do innych organów władzy publicznej takich jak: Rada Miasta Krakowa, a nawet sejm i senat.

Za prawdziwością tezy niniejszej rozprawy przemawia również zaobserwowana skuteczność w realizowaniu przez dzielnice postulatów społeczności lokalnych, potwierdzona opiniami radnych i mieszkańców, jak też dobra orientacja samorządowców w problemach swoich wyborców.

Reasumując, można stwierdzić, że badania empiryczne potwierdziły na kilku płaszczyznach prawdziwość stawianej w tej pracy tezy, iż ewolucja roli krakowskich dzielnic jako jednostek pomocniczych gminy polegała na zwiększeniu ich zadań oraz kompetencji, dostarczając na jej potwierdzenie kolejnych argumentów.

## **PODSUMOWANIE I WNIOSKI**

Przeprowadzona analiza badanego zagadnienia ukazała całą gamę czynników wpływających na ewolucję roli dzielnic samorządowych w mieście Krakowie.

Do grupy pierwszej można zaliczyć czynniki historyczne. Analizując historię administra-

---

<sup>641</sup> *Samorządowcy w Małopolsce 1990-2010*, red. W. Stańczyk, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2010, s. 25-260.

cyjną Krakowa, należy zauważyć, że w procesie rozwoju terytorialnego miasta włączono w jego granice wiele mniejszych miejscowości, łączna ich liczba oscyluje w okolicach stu, aż cztery z nich (nie licząc samego Krakowa) posiadały przed połączeniem status odrębnych miast. Powiększanie terytorium miasta następowało nie stopniowo, lecz falowo, często liczba nowych mieszkańców stanowiła duży odsetek całej ludności Krakowa.

Taki przebieg procesu powiększania obszaru miasta sprzyjał utrwalaniu się odrębności lokalnej mieszkańców nowo przyłączonych dzielnic i osiedli. Doskonałym tego przykładem jest Nowa Huta, gdzie do dzisiaj często można usłyszeć określenia, *mieszkam w Nowej Hucie, u nas na Hucie, jadę do Huty* wskazujące na istnienie w świadomości zbiorowej poczucia odrębności od mieszkańców innych części Krakowa. Podobne zjawiska, chociaż w mniejszym stopniu, zachodzą w innych częściach miasta, np. w Podgórzu czy Bronowicach. Co ważne, wielkie ruchy migracyjne związane z budową nowych osiedli mieszkaniowych w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego stulecia nie tylko nie zatarły tych odrębności, ale stworzyły nowe.

Wykształcenie się odrębności lokalnej poszczególnych części miasta stanowi dobrą podstawę dla funkcjonowania w Krakowie samorządowych dzielnic i niewątpliwie przyczyniło się w ujęciu historycznym do ich utworzenia w 1991 roku. Kształtująca się na przestrzeni wieków odrębność lokalna poszczególnych części miasta jest zatem pierwszym czynnikiem historycznym wpływającym na proces tworzenia dzielnic samorządowych.

Wydaje się niewątpliwy fakt, że istnienie na przestrzeni prawie całej historii Krakowa podziałów administracyjnych jego terytorium jest kolejnym z czynników historycznych, które wpłynęły zarówno na podjęcie decyzji o utworzeniu dzielnic samorządowych w mieście, jak też doprowadziły do znaczącego podniesienia ich rangi w latach późniejszych. Mieszkańcy miasta byli przyzwyczajeni do istnienia w Krakowie podziału administracyjnego, co wykorzystano decentralizując wiele zadań gminnych właśnie na podstawie struktury terenowej dzielnic samorządowych.

Za poparciem tej tezy przemawia, chociażby przebieg granic nowych dzielnic samorządowych pokrywających się z granicami dzielnic administracyjnych (zob. rys. 7) na wielu odcinkach zbieżnych także z granicami niegdysiejszych dzielnic katastralnych. Dzielnice samorządowe to zatem element kontynuowania pewnej tradycji funkcjonującej w mieście Krakowie.

Istnienie w świadomości zbiorowej mieszkańców miasta co najmniej trzech historycznych podziałów administracyjnych jego obszaru potwierdzone zostało także na poziomie badań empirycznych. Przy czym, co wykazały badania, obecnie funkcjonujący podział terytorialny dzielący Kraków na 18 dzielnic dopiero się utrwała w świadomości zbiorowej jego mieszkańców.

Kolejnym, trzecim już, czynnikiem historycznym wpływającym na kształtowanie się

krakowskich dzielnic samorządowych jest duże przywiązanie mieszkańców miasta do idei samorządności. Kraków jest bowiem miastem z ogromnymi tradycjami w zakresie demokratycznych mechanizmów sprawowania władzy lokalnej, wyrosłych jeszcze na gruncie Autonomii Galicyjskiej i w ostatnich latach pierwszej Rzeczypospolitej.

Działalność samorządu miejskiego, czy to w czasach Rzeczypospolitej Krakowskiej, Autonomii Galicyjskiej, czy okresie II Rzeczypospolitej przynosiła miastu rozwój, a mieszkańcom stabilizację. Z kolei czasy braku władzy samorządowej w mieście zapisały się jako epoka stagnacji i okres upadku miasta, czego znamiennym przykładem są, chociażby pięćdziesiąte lata XIX wieku. Posiadanie dużych tradycji samorządowych sprzyjało przekazywaniu kompetencji gminnych jednostkom niższego szczebla w ramach realizacji idei władzy bliskiej obywatelowi, taki proces niewątpliwie także miał podłoże historyczne. Wspierała go również tradycja ruchów obywatelskich i społecznych o charakterze pokojowym, które niejednokrotnie bardzo mocno wpisywały się w historię Krakowa.

Wszystkie powyższe czynniki tworzą tło historyczne dla procesu tworzenia w Krakowie jednostek pomocniczych - dzielnic samorządowych i ukazują znaczenie wpływów czynników historycznych na współczesność. Dzielnice samorządowe Krakowa są spadkobiercami długiej tradycji i wpisują się w charakter miasta i jego mieszkańców. Oczywiście dotyczy to przede wszystkim samej idei dzielnic, a nie ich ustroju wewnętrznego, organizacji czy też kompetencji i zadań stawianych przed nimi.

Rozpatrywanie procesu ewolucji roli krakowskich jednostek pomocniczych na tle teoretycznym pozwala wyodrębnić kolejną grupę czynników. Ich wpływ na badany problem jest jednak krańcowo różny. Jedne wpływają na niego w sposób pośredni, drugie bezpośredni, znaczenie niektórych jest pierwszoplanowe, a innych marginalne. Można także mówić o czynnikach pozytywnie kształtujących ewolucję kompetencyjną dzielnic, jak też o czynnikach o charakterze negatywnym, przy czym tych ostatnich jest znacznie mniej.

Pierwszy zespół czynników stanowią te o charakterze normatywnym, w tym rozwiązania ustrojowe przyjęte przez ustawodawcę w momencie odbudowy samorządu terytorialnego w naszym kraju. Rewolucja samorządowa Solidarności w połączeniu z renesansem tożsamości lokalnej, jaki można było zaobserwować na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, stworzyła dogodne warunki do realizacji idei decentralizacji zadań władzy publicznej, w tym, jak w przypadku Krakowa, także i władzy samorządowej.

Porównując modele gminnych i miejskich jednostek pomocniczych funkcjonujących w Polsce, nie sposób nie zauważyć pewnych szczególnych cech i rozwiązań, na jakie zdecydował się samorząd Krakowa przy tworzeniu dzielnic. Czynnikiem, które miały niewątpliwie wpływ na



decyzję o decentralizacji zadań gminy opierającej się na dzielnicach, a także późniejszy rozwój kompetencyjny krakowskich dzielnic, były unormowania ustawowe dotyczące tworzenia i funkcjonowania gminnych jednostek pomocniczych.

Jak wspomniano już wcześniej, ustawa o samorządzie gminnym w sposób bardzo ogólnikowy reguluje zasady tworzenia jednostek pomocniczych w gminach, pozostawiając w tym zakresie dużą swobodę lokalnym władzom. Każda z gmin ma możliwość stworzenia swojego wewnętrznego ustroju, dzięki któremu będzie mogła w sposób najbardziej efektywny realizować stawiane przed nią zadania. Twórcy ustroju samorządowego Krakowa skorzystali z tej możliwości i zdecydowali się na utworzenie dzielnic samorządowych oraz przekazanie im kompetencji, zadań i środków finansowych.

Czynnikiem o charakterze ustrojowym wpływającym na przyjęty w Krakowie model jednostek pomocniczych była także rezygnacja z możliwości tworzenia ustroju wewnętrznego miasta na podstawie odrębnych regulacji ustawowych. Zdeterminowało to rozwój dzielnic w ramach regulacji prawa miejscowego i uchroniło przed nadmierną ingerencją władzy centralnej w sprawę ustroju samorządowego miasta - tak jak miało to miejsce, chociażby w przypadku samorządu stołecznego.

Z drugiej jednak strony słabsza pozycja ustrojowa krakowskich dzielnic wpływa niekorzystnie na skuteczność realizowania przez nie postulatów społeczności lokalnych, które często były ignorowane przez władze miasta. Niekorzystnym zjawiskiem w ustroju samorządowym Krakowa jest chociażby system obsługi petentów, w tym brak możliwości skorzystania z obsługi administracyjnej w pobliżu swojego miejsca zamieszkania.

Kolejną zespół czynników dotyczy w sposób bezpośredni samego faktu powstania dzielnic i wynika z przesłanek, jakie legły u podstaw decyzji o powołaniu tych jednostek samorządowych. Można do nich zaliczyć brak wiary wśród decydentów krakowskiego samorządu w skuteczne rozwiązywanie problemów lokalnych przez pracowników Urzędu Miasta Krakowa, chęć zapewnienia lepszego i bardziej efektywnego rozwiązywania problemów lokalnych niewidocznych z pozycji zcentralizowanego magistratu, jak też zagwarantowanie kontaktu samorządu z mieszkańcami miasta. Powstające dzielnice miały przecież służyć do poznawania zbiorowych potrzeb i opinii mieszkańców Krakowa.

Zmiana charakteru dzielnic z podmiotów opiniodawczych i przekaźników informacji na współdecydentów w sprawach lokalnych była z kolei spowodowana chęcią zapewnienia skutecznego mechanizmu realizacji postulatów mieszkańców miasta kierowanych pod adresem samorządu. Niemożność realizacji wniosków społeczności lokalnych na drodze posiadania przez jednostki pomocnicze jedynie kompetencji opiniodawczych i wnioskujących wynikała z braku

mechanizmów potrzebnych do egzekwowania zgłaszanych postulatów i opinii. Ponadto dzielnice nie zyskały charakteru wspólnot lokalnych, co było podstawowym założeniem przy ich tworzeniu, gdyż ich mieszkańcy traktowali władze jednostek pomocniczych jako usługodawcę, a nie jako forum, na którym utrwalałoby się poczucie wspólnotowości.

Nowe zadania stawiane jednostkom pomocniczym wymusiły nowelizację prawa miejscowego, w tym zwłaszcza statutów dzielnic, niezwykle trudno jest jednak odpowiedzieć jednoznacznie na pytanie: czy rozwój norm prawnych odnoszących się do dzielnic ma charakter wtórny, czy pierwotny? Czy zmiany statutowe spowodowały wzrost kompetencji jednostek pomocniczych, czy były tylko ich rezultatem? Wydaje się, że oba te czynniki zachodziły razem. Przy czym charakter dokonywanych zmian w najważniejszych aktach prawnych regulujących działalność dzielnic pozwala stwierdzić, że ich nowelizacje ułatwiały rozwój kompetencyjny jednostek pomocniczych, a zatem były czynnikiem (uwarunkowaniem) pośrednio wpływającym na ich ewolucję kompetencyjną.

Powołanie konwentu przewodniczących dzielnic stanowi kolejny czynnik wpływający na wzmocnienie roli jednostek pomocniczych na scenie samorządowej miasta. Dzielnice uzyskały bowiem niezwykle ważną prerogatywę - możliwość wpływania na elementy polityki prowadzonej przez Prezydenta Miasta Krakowa.

Kluczowy z punktu widzenia kształtowania procesu rozwoju dzielnic zespół czynników związany jest z uruchomieniem programu zadań powierzonych i priorytetowych. Wprowadzenie przez władze miasta Krakowa programu zadań priorytetowych i powierzonych, dzięki którym jednostki pomocnicze uzyskały możliwość realizacji swoich postulatów praktycznie we wszystkich dziedzinach działalności władz lokalnych, dało dzielnicom wymierną możliwość wpływania na działania samorządu w skali całego miasta. Na decyzji o przekazywaniu tak licznych uprawnień jednostkom pomocniczym zaważyło przekonanie krakowskich samorządowców, że organy samorządowe lepiej będą dysponować środkami finansowymi niż miejscy urzędnicy. Dzielnice jako organy wybieralne, a więc podatne na krytykę ze strony wyborców, będą w sposób bardziej efektywny wydatkować publiczne pieniądze, zaspokajając przy tym większą część potrzeb i postulatów zgłaszanych przez społeczności lokalne.

Zmiana zasad prowadzenia przez gminy gospodarki finansowej wynikająca z nowelizacji Ustawy o finansach publicznych spowodowała kryzys zarządczy związany z realizacją zadań dzielnic. Rozwiązaniem impasu była podjęta przez Radę Miasta Krakowa inicjatywa nadania tym jednostkom nowych statutów oraz nowelizacja Statutu Miasta Krakowa. Przy czym nowe zasady finansowania zadań dzielnic spowodowały kolejny wzrost uprawnień tych jednostek. Rada Miasta Krakowa, przekazując dzielnicom nowe kompetencje finansowe, chciała doprowadzić do:

usprawnienia zarządzania miastem, ograniczenia kosztów zarządzania przez zwiększenie efektywności gospodarowania środkami publicznymi, jak też zapewnienia większej roli jednostek pomocniczych w życiu samorządowym Krakowa.

Konstrukcja systemu wyborczego zapewniająca identyfikację kandydatów z miejscem zamieszkania - a przez to dająca szanse wyborcze kandydatom niezależnym, zaangażowanym w sprawy lokalne - wraz z aktywnością społeczną widoczną w procesie wyborczym (duża frekwencja, duża liczba kandydatów) niewątpliwie pozytywnie determinują rozwój dzielnic.

Fakt uzyskiwania mandatów radnych przez osoby cieszące się poparciem głównych partii politycznych wymusza na najsilniejszych ugrupowaniach politycznych obecnych w Radzie Miasta Krakowa spełnianie postulatów radnych dzielnic, gdyż często to oni właśnie stanowią bezpośrednie zaplecze polityczne tych ugrupowań. Silny głos dzielnic na arenie samorządowej Krakowa jest związany także z możliwością łączenia mandatów radnych dzielnic z innymi mandatami samorządowymi. Liderzy środowisk politycznych są obecni w swoich dzielnicach i mogą na bieżąco poznawać problemy i postulaty tego środowiska.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na wzrost roli i pozycji dzielnic jest fakt wspierania postulatów społeczności lokalnych kierowanych pod adresem władz miasta. Należy zauważyć, że chociaż wokół dzielnic nie wykrystalizowały się więzi lokalne łączące mieszkańców, jak chcieliby tego ich twórcy, to jednak jednostki te w sposób sprawny służą jako przekaznik dla postulatów zgłaszanych przez te społeczności. Dzielnice starają się poprzez wpływ formalny a często także i nieformalny na decyzje Prezydenta i Rady Miasta Krakowa osiągnąć rozstrzygnięcia korzystne dla swoich mieszkańców. Skuteczność tych działań jest względnie wysoka jak na posiadane przez nie uprawnienia i kompetencje. Wprawdzie jednostki pomocnicze gminy często nie osiągają zamierzonego celu - np. zablokowania oprotestowanej inwestycji, ale wpływają na jej kształt poprzez np. montaż ekranów akustycznych, wykonanie dodatkowych nasadzeń zieleni, zmianę rozwiązań technicznych lub uzyskują z tego tytułu rekompensatę w postaci dodatkowych zobowiązań miasta wobec protestujących mieszkańców.

Do grupy czynników negatywnie oddziałujących na ewolucyjny rozwój jednostek pomocniczych możemy zaliczyć niektóre cechy systemu wyborczego w tym tę powodującą brak reprezentacji w dzielnicach przedstawicieli środowisk o poglądach będących w mniejszości wśród mieszkańców Krakowa (głównie lewicowych), taki stan rzeczy powoduje zmniejszenie zainteresowania udziałem w wyborach do rad dzielnic wśród części mieszkańców miasta. Czynnikiem negatywnie oddziałującym na rozwój jednostek pomocniczych jest również nierównomierny podział terytorialny miasta, który utrudnia dokonanie prawidłowego podziału kompetencji pomiędzy dzielnicami, hamując tym samym proces przekazywania dzielnicom nowych

zadań i kompetencji.

Ważna grupa czynników oddziałujących na krakowskie jednostki pomocnicze wywodzi się bezpośrednio lub pośrednio z kontaktów międzynarodowych władz krakowskiego samorządu w tym kontaktów międzynarodowych samych dzielnic. Analizując tę grupę czynników, należy jednak pamiętać, iż w sferze zarządzania samorządy miejskie, pomimo częstego wzorowania się na rozwiązaniach zaczerpniętych od innych miast, starają się wypracować swój własny model, pozwalający w sposób najbardziej efektywny zarządzać miastem i realizować zamierzone cele. Powoduje to szybkie odejście od skopiowanych wzorców na rzecz wytworzenia indywidualnych rozwiązań.

Bogate doświadczenia Krakowa w zakresie współpracy międzynarodowej, jak też kooperacja międzynarodowa jednostek pomocniczych miasta powodują, że wpływ na sferę funkcjonowania krakowskich dzielnic czynników zewnętrznych zdaje się wymierny. Analizując to zjawisko, można wyróżnić dwa kierunki jego oddziaływania: wewnętrzny i zewnętrzny. Wewnętrzny dotyczy wpływu współpracy międzynarodowej na działalność dzielnic Krakowa i jest wyraźnie widoczny na przykładzie współpracy miasta Krakowa z Wiedniem, Budapesztem, Frankfurtem nad Menem oraz, w mniejszym stopniu, z Goteborgiem. Zewnętrzny z kolei odnosi się do oddziaływania krakowskich jednostek pomocniczych na samorządy innych europejskich miast, głównie Kijowa i Orleanu oraz w mniejszym stopniu Wilna.

Wszystkie powyższe czynniki tworzą najważniejsze elementy tła teoretycznego problemu badawczego. Ich wzajemne oddziaływanie jest wymierną przesłanką wskazującą na ewolucyjny charakter procesu rozwoju i wzrostu znaczenia dzielnic w ustroju samorządowym miasta Krakowa.

Ostatnią płaszczyzną badawczą jest ukazanie procesu badawczego na tle społecznym i politycznym, mającym nakreślić grupę czynników bezpośrednio związanych z oddziaływaniem mieszkańców miasta na proces ewolucji jednostek pomocniczych oraz ukazać reakcje krakowian na zmiany zachodzące w strukturze i kompetencjach rad dzielnic.

Zaprezentowane w niniejszej rozprawie badania ankietowe wykazały, iż krakowianie przychylnie odnoszą się do istnienia w ramach dzielnic organów samorządowych odpowiedzialnych za rozwiązywanie spraw o charakterze lokalnym. Z jednej strony dobrze oceniają pracę rad i zarządów dzielnic, z drugiej natomiast formułują w stosunku do nich bardzo dużą liczbę postulatów i oczekiwań. Postulaty te dotyczą zarówno zmiany stylu prac rad dzielnic, ich relacji z mieszkańcami, jak też odnoszą się do zmian o charakterze organizacyjno-prawnym.

Zgłoszone przez respondentów wnioski w dużej mierze dotyczą zwiększenia możliwości oddziaływania społeczności lokalnych na działalność rad dzielnic, ale również informowania o

podejmowanych przez te jednostki inicjatywach. Potwierdza to zainteresowanie sporej części krakowian sprawami o charakterze publicznym związanymi z obszarem działań jednostek pomocniczych miasta. Analizując wynik badań ankietowych, można zauważyć, że grupa ta kształtuje się na poziomie 30-50 proc. ogółu mieszkańców miasta.

Rozpatrując uzyskane rezultaty badawcze pod kątem prawidłowości konstruowanej w niniejszej rozprawie tezy, należy wskazać, że jednym z czynników determinujących decentralizację zadań publicznych poprzez utworzenie dzielnic samorządowych była duża aktywność obywatelska na szczeblu lokalnym. Występowanie tego czynnika zostało potwierdzone w procesie badawczym, a skala jego występowania została omówiona szerzej, przy okazji szczegółowej prezentacji wyników badań. Aktywność społeczna mieszkańców miasta połączona z istnieniem zinstytucjonalizowanych opiniotwórczych ośrodków w postaci rad dzielnic wpłynęła na proces przekazywania dzielnicom coraz to nowych kompetencji i zadań.

Dzielnice nie stały się wprawdzie same z siebie wspólnotami lokalnymi, lecz swoistą areną do ścierania się interesów rozmaitych środowisk lokalnych oraz platformą do formułowania postulatów wobec władz miasta.

Przytoczone wyniki badań uwidocznily pewnego rodzaju roszczeniowość radnych dzielnic w stosunku do władz miasta, nakierowaną zarówno na przekazywanie im większych, coraz to nowych kompetencji, jak też na realizację ich postulatów i wniosków. Świadczą o tym, chociażby odpowiedzi udzielane przez radnych na pytania dotyczące zakresu kompetencji rad dzielnic, czy też dokonywane przez samorządowców diagnozy problemów uniemożliwiających skuteczne działanie jednostkom pomocniczym. Na taki stan rzeczy wpływ ma m.in. konstrukcja systemu wyborczego, predysponująca wybór osób aktywnie działających na rzecz swoich wyborców (małe okręgi wyborcze, brak anonimowości etc.).

Czynnikiem o charakterze politycznym odpowiedzialnym za wzrost znaczenia i kompetencji dzielnic był fakt wywodzenia się większości radnych miasta i radnych dzielnic z tego samego postsolidarnościowego środowiska politycznego. Wyniki badań pokazują, że większość dzielnicowych radnych identyfikuje się z centroprawicowymi ugrupowaniami politycznymi, podobnie jak zdecydowana większość osób zasiadających w radzie miasta w latach 1991-2015. Siła dzielnic na politycznej arenie miasta Krakowa wynika także z rozwoju osobistych karier politycznych osób związanych z tymi jednostkami.

Kolejnym czynnikiem przemawiającym za prawdziwością konstruowanej tezy jest zaobserwowana skuteczność w realizowaniu postulatów społeczności lokalnych przez radnych dzielnic, potwierdzona opiniami radnych i mieszkańców, jak też dobra orientacja dzielnicowych samorządowców w problemach swoich wyborców. Zarówno wyniki badań ankietowych, jak też

analiza dostępnych źródeł zdaje się potwierdzać także fakt, iż proces ewoluowania ustroju krakowskich dzielnic nie jest jeszcze zakończony, co oznacza, że nawet radykalne zmiany obecnie funkcjonującego modelu są w przyszłości możliwe.

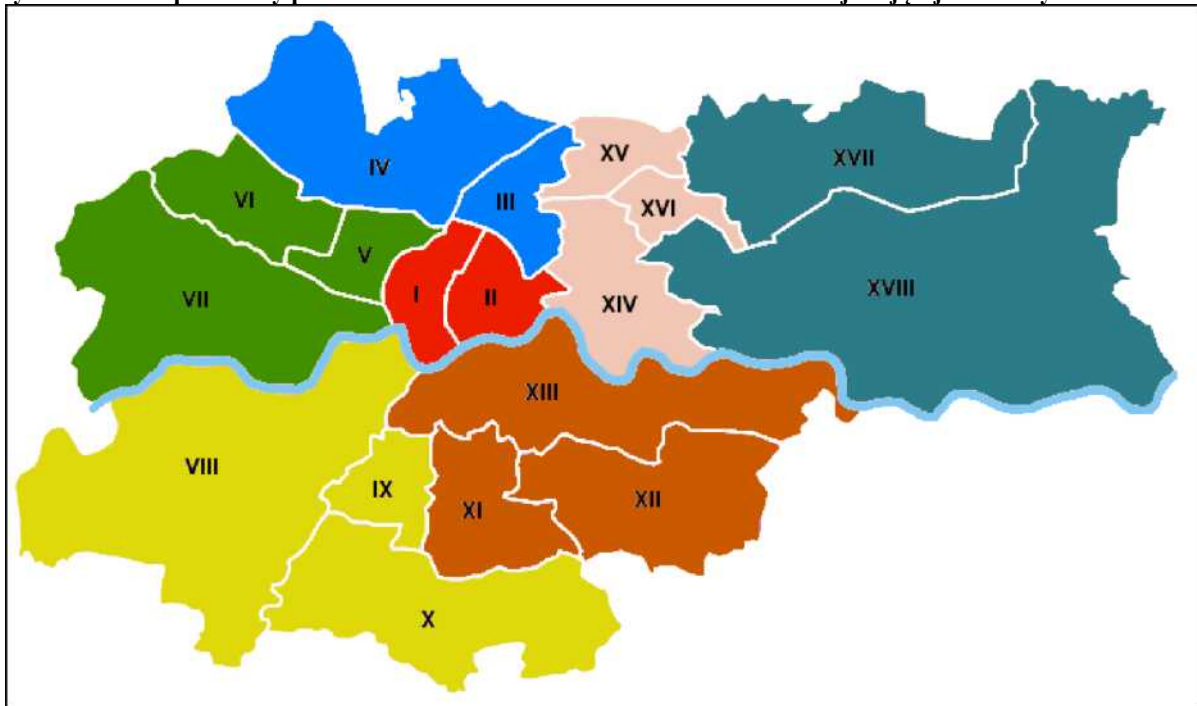
Przeprowadzona w roku 2014 reforma dzielnic wydatnie usprawniła funkcjonowanie tych jednostek, wprowadziła mechanizmy partycypacji społecznej do zarządzania zadaniami dzielnic oraz była odpowiedzią na zmieniające się uwarunkowania ustrojowo-prawne. Jednak wprowadzone podówczas zmiany objęły tylko w sposób kosmetyczny strukturę organów dzielnic oraz podział terytorialny miasta. Zdecydowanie bardziej radykalną propozycję zmian przedstawiło trzech przewodniczących zarządów tych jednostek, tj.: Paweł Sularz, Paweł Klimowicz i Mirosław Gilarski. Postulowane przez nich zmiany, obok redukcji liczby jednostek pomocniczych z 18 do 7, doprowadzić miały do uporządkowania ustroju miasta, zwiększenia środków budżetowych przekazywanych dzielnicom oraz do poszerzenia możliwości wykorzystania biur dzielnic do obsługi administracyjnej krakowian.

Redukcja liczby dzielnic, zdaniem twórców reformy, miała przynieść oszczędności rzędu 2 mln złotych, uzyskane głównie przez zmniejszenie kosztów administracyjnych (likwidacja 11 biur dzielnic oraz zmniejszenie liczby dzielnicowych radnych). Ponadto wprowadzenie nowego podziału terytorialnego gwarantować miało uproszczenie struktury administracyjnej miasta, przez zrównanie granic jednostek pomocniczych z granicami okręgów wyborczych do Rady Miasta Krakowa. Autorzy zmian nie bez słuszności zauważyli, że zarówno Urząd Miasta Krakowa, jak też miejskie jednostki organizacyjne funkcjonowały i dalej funkcjonują na podstawie odrębnych podziałów terytorialnych, odwołujących się często do czterech jednostek pomocniczych istniejących na terenie Krakowa w latach 1973-1991. Z powodu zbyt dużej liczby dzielnic żaden z publicznych urzędów nie zdecydował się na oparcie swojej struktury o aktualny podział terytorialny, co jest niezwykle ważną przesłanką przemawiającą, według twórców reformy, za ujednoliceniem struktury administracyjnej Krakowa<sup>642</sup>.

---

<sup>642</sup> P. Sularz, *Rys założeń do reformy*, s. 13.

Rysunek 31. Proponowany podział Krakowa na 7 dzielnic na tle obecnie funkcjonującej struktury



Zródło: Opracowanie własne na podstawie P. Sularz, *Rys założeń do reformy ustroju Krakowa*, materiał niepublikowany.

Ważnym elementem proponowanych zmian były także działania zmierzające do uporządkowania zasad wypełniania mandatu radnego dzielnicy. Twórcy reformy opowiadali się za wprowadzeniem zakazu łączenia mandatu radnego dzielnicy z członkostwem w innych organizacjach przedstawicielskich, w tym w Radzie Miasta Krakowa, oraz wprowadzenia zakazu łączenia mandatu członka rady dzielnicy z pracą w jednostkach administracji samorządowej. Ponadto postulowali rozdzielenie funkcji przewodniczącego rady dzielnicy od funkcji przewodniczącego zarządu, co miało ich zdaniem zagwarantować rozdział władzy wykonawczej od władzy ustawodawczej działającej na poziomie jednostek pomocniczych.

Zwiększenie środków budżetowych przekazywanych dzielnicom w połączeniu z redukcją ich liczby było ostatnią z postulowanych zmian. Trzej przewodniczący dostrzegli zarzut nadmiernego rozpraszania środków finansowych przez te jednostki. Ich zdaniem działało się tak dlatego, że ciała przedstawicielskie w dzielnicach były zbyt liczne a sama liczba dzielnic za duża: „Tak duża liczba samorządowców dzielnicowych ma zły wpływ na racjonalne wydatki środków publicznych. Fakt, iż członek rady dzielnicy podejmuje wysiłek, aby zapewnić środki finansowe dla swojego okręgu wyborczego, jest zrozumiały. Jednakże prowadzi to do nadmiernego rozproszenia tych i tak skromnych finansów, a więc braku efektywności. Doskonałym przykładem na taki stan rzeczy są remonty ulic. Zarząd Dróg i Komunikacji oraz Zarząd Gospodarki Komunalnej realizują co roku około 400 remontów zleconych przez dzielnice w ramach zadań powierzonych. Jednostki pomocnicze mają do dyspozycji w sumie ok. 11 milionów złotych na

remonty ulic, co oznacza, iż średnio na jeden remont wydają kwotę 27 000 zł, nie pozwala to rzecz jasna na przeprowadzenie kompleksowego remontu, a jedynie umożliwia fragmentaryczną naprawę chodnika czy też zapewnienie przejeźdności ulicy”<sup>643</sup>.

Przeciwnicy proponowanych zmian zarzucali autorom reformy dzielnic swego rodzaju koniunkturalizm, a nawet populizm, proponowanie rozwiązań, które akceptowalne dla większą część opinii publicznej będą skutkować oderwaniem dzielnic od problemów lokalnych. Większym jednostkom pomocniczym trudniej będzie identyfikować postulaty najmniejszych społeczności lokalnych, takich jak chociażby wspólnoty mieszkaniowe (ograniczone często do jednego, dwóch budynków mieszkalnych), a jeszcze trudniej będzie im je realizować. Z drugiej strony duże i silne dzielnice, zamiast realizować zadania o charakterze lokalnym, zaczną ingerować w ogólnomiejską sferę zarządzania zarezerwowaną dla organów samorządowych miasta Krakowa, takich jak rada i prezydent. Ostatecznie propozycje zmian zostały przez Radę Miasta Krakowa odrzucone.

Proponowany charakter reformy dzielnic, jak też dyskusja publiczna, jaką ona wywołała, stanowią kolejne argumenty przemawiające za potencjalnie otwartym na dalsze zmiany procesie kształtowania się ustroju jednostek pomocniczych w mieście Krakowie.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **I. ŹRÓDŁA:**

1. Chrzanowski M., Strzebońska A., *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe - raport z badań*, Urząd Miasta Krakowa, Kraków 2017.
2. *Dzielnice Miasta Krakowa na przestrzeni wieków* - materiał zaprezentowany podczas Konferencji z okazji 14 rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w mieście Krakowie, Kraków 2005.
3. *Dzielnice i rady dzielnic w opiniach mieszkańców Krakowa - raport z badań*, Instytut VRG Strategia, Kraków 2005.
4. Handzlik S., *Głos podczas dyskusji*, Konferencja z okazji 14. rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w mieście Krakowie, Kraków 2005.
5. *Informacja Rady Ministrów o skutkach obowiązywania ustaw reformujących administrację publiczną*, Warszawa 2000.
6. Karski K., *Funkcjonowanie dzielnic miasta stołecznego Warszawy*, referat wygłoszony na Konferencji z okazji 14. rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w mieście Krakowie,

---

<sup>643</sup> Op. cit., s. 18.



- Kraków 2005.
7. Kaszyk S., *Sołectwo jako jednostka pomocnicza w gminach wiejskich*, referat wygłoszony na Małopolskiej Konferencji Dzielnic - Osiedla - Sołectwa, jednostki pomocnicze w samorządzie terytorialnym, Kraków 2006.
  8. Kiszkiel P., *Funkcjonowanie dzielnic w Gotebrogu*, referat na Konferencji z okazji 14. rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w mieście Krakowie, Kraków 2005.
  9. Kulesza M., *Rola jednostek pomocniczych samorządu gminy w Polsce*, referat wygłoszony na Konferencji z okazji 14. rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w mieście Krakowie, Kraków 2005.
  10. Łagodziński W., *Dzielnic m.st. Warszawy w aktualnych porównaniach statystycznych, prezentacja oddziału Warszawskiego Polskiego Towarzystwa Statystycznego*, Warszawa 2010.
  11. *Mały Rocznik Statyczny 1939*, Główny Urząd Statystyczny, Kraków 1939.
  12. Morawiec W., *Rady Sołeckie w gminach wiejskich*, referat wygłoszony na Małopolskiej Konferencji Dzielnic - Osiedla - Sołectwa, jednostki pomocnicze w samorządzie terytorialnym, Kraków 2006.
  13. Migdał A., *Sprawozdanie Zarządu Dzielnic IX za rok 2007, Pismo Rady Dzielnic IX Łągowie-Borek Fałęcki*, marzec 2008.
  14. Ogłoszenie generalnego komisarza głosowania ludowego o wyniku głosowania ludowego z dnia 30 czerwca 1946 r. (Monitor Polski nr 61, poz. 115).
  15. *Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 12 grudnia 2000 roku*, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2000.
  16. Pakoński K., *Geneza powstania dzielnic miasta Krakowa*, referat wygłoszony na Konferencji z okazji 14. rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w mieście Krakowie, Kraków 2005.
  17. *Powiaty i miasta na prawach powiatu po roku reformy na podstawie danych Systemu Monitorowania Reformy Administracji Publicznej*, Departament Wdrażania i Monitorowania Reformy Administracji Publicznej MSWiA, Warszawa 2000.
  18. *Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa z dnia 12 października 1998 r.*, archiwum UMK.
  19. *Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa z dnia 27 października 2002 r.*, archiwum UMK.
  20. *Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa z dnia 16 listopada 2006 r.*, archiwum UMK.
  21. *Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa z dnia 9 stycznia 2011 r.*, archiwum UMK.

22. *Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa z dnia 16 listopada 2014 r.*, archiwum UMK.
  23. Protokół końcowy grupy roboczej Okrągłego stołu, *Rada Narodowa* 1989, nr 27/28.
  24. *Raport o Stanie Miasta 2003*, Kraków 2004.
  25. *Reforma samorządowa, materiały źródłowe 1980-1990*, red. J. Regulski, Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2000.
  26. *Rocznik statystyczny miasta Krakowa 1936*, Główny Urząd Statystyczny, Kraków 1936.
  27. *Rocznik Statystyczny Województwa Mazowieckiego 2001*, Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa 2001.
  28. Rónaszeki L., *Rozwiązania ustrojowe samorządu terytorialnego w państwach europejskich na przykładzie wybranych miast*, Konferencja poświęcona dzielnicom, Kraków, kwiecień 2005.
  29. Sularz P., *Rys założeń do reformy ustroju Krakowa*, materiał niepublikowany.
  30. Uchwała Senatu w sprawie samorządu terytorialnego z dnia 29 lipca 1989 r., *Rada Narodowa* 1990, nr 35.
1. Adamovich L.K., Funk B.Ch., *Österreichisches Verfassungsrecht*, Springer Verlag, Wien-New York 1982.
  2. Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
  3. Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Przemiany, Warszawa 1990.
  4. Bieniarzówna J., Małecki J.M., *Dzieje Krakowa t. 2 - Kraków w wiekach XVI-XVIII*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1984.
  5. Bieniarzówna J., Małecki, J.M., *Dzieje Krakowa t. 3 - Kraków w latach 1796-1918*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1979.
  6. Bogumil J., Naschold F., *Modernisierung des Staates New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive*, Leske + Budrich, Opladen 2000.
  7. Brunner E., *Die Organisation der Wiener Stadtverwaltung*, Stadt Wien, Wien 2000.
  8. Chmielnicki P., *Statuty jednostek pomocniczych gminy: wzory z komentarzem*, Municipium, Warszawa 2004.
  9. Chwalba A., *Dzieje Krakowa t. 5 - Kraków w latach 1939-1945*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2002.
  10. Chwalba A., *Dzieje Krakowa t. 6 - Kraków w latach 1945-1989*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2004.
  11. Dawidowicz W., *Zarys organów administracji terytorialnej w Polsce*, Państwowe Wydaw-

- nictwo Naukowe, Warszawa 1978.
12. Dolnicki B., *Modele Samorządu Terytorialnego w Polsce i Europie*, Wydawnictwo A. Abramskiego, Katowice 1994.
  13. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003.
  14. Dworak K., *Współpraca międzynarodowa miast a rozwój lokalny*, Promotor, Warszawa 2011.
  15. *Dzieje Krakowa t. 4, Kraków w latach 1918-1939*, red. Małecki J.M., Wydawnictwo Literackie, Kraków 1997.
  16. *Dzielnice Krakowa*, red. H. Gajoch, Kancelaria Rady Miasta i Dzielnic Krakowa: Urząd Miasta Krakowa, Kraków 2001.
  17. *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce t. 1*, red. A. Olech, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.
  18. *Encyklopedia socjologii t. 3*, red. nauk. H. Domański, Oficyna Naukowa, Warszawa 2000.
  19. Faliński S., *Warszawski samorząd terytorialny w latach 1990-2002. Geneza, ustroj, idee ustrojowe, aktywność*, Difin, Warszawa 2013.
  20. Faliński S., *Warszawskie warianty, zrealizowane i niezrealizowane koncepcje ustroju Warszawy w latach 1990-2002*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, Siedlce 2013.
  21. Francić M., *Kraków - kalendarz dziejów od prawieków do wybuchu I wojny światowej*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2000.
  22. Frasz Z., *A to Polska właśnie - Galicja*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 1999.
  23. Gilowska Z., Kieres L., Sowiński R., *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie*, Fundusz Współpracy PL, Warszawa 1993.
  24. Goclon J., *Statut Krajowy Galicji z 1861 roku*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1990.
  25. Gdulewicz E., *Ustroje Państw Współczesnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1997.
  26. *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. W. Radecki, Difin, Warszawa 2010.
  27. Jaroszyński M., *Zagadnienia rad narodowych: studium prawno-polityczne*, Państwowe

- Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1961.
28. Jasicki J., *Zarys historii samorządu krakowskiego na tle zmian ustrojowych i politycznych w Polsce do 1939 roku*, Kancelaria Rady Miasta i Dzielnic Krakowa: Urząd Miasta Krakowa, Kraków 2009.
  29. Jędraszko A., *Samorząd w Niemczech: na przykładzie Stuttgartu*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 1994.
  30. Konieczny F., *Dzieje administracji w Polsce*, Okręgowa Szkoła Policji Państwowej Ziemi Wileńskiej, Wilno 1924.
  31. Kozłowska-Budkowa Z., Wydała Z., *Pomniki Dziejowe Polski, seria II, t. 5 - Najdawniejsze roczniki krakowskie i kalendarze*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978.
  32. *Kraków - studia nad rozwojem miasta*, red. J. Dąbrowski, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1957.
  33. *Kraków w Polsce Ludowej*, red. J.M. Małecki, Towarzystwo Miłośników Historii i Zabytków Krakowa, Kraków 1996.
  34. Krasowski K., Krzymkowski M., Sikorska-Dzięgielowska K., Walachowicz J., *Historia ustroju państwa*, Ars boni et ae qui, Poznań 1994.
  35. *Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, Wydawnictwo Kronika, Warszawa 1996.
  36. Kroński A., *Teoria samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Przemiany, Warszawa 1990.
  37. Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 2002.
  38. Lipowicz I., *Reforma samorządowa - ustrój powiatu a ustrój gminy*, SAS, Warszawa 2005.
  39. Ładogórski T., *Studia nad zaludnieniem Polski XIV wieku*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich - Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław 1958.
  40. Miemiec M., *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Kolonia Limited, Wrocław 2007.
  41. Narloch Ł., *Spółceństwo obywatelskie w Gdyni - analiza socjologiczna*, Promotor, Warszawa 2008.
  42. Niechaj M., *Od Rajców do Radnych: w stulecie Statutu Gminy Miasta Krakowa*, Muzeum Historyczne Miasta Krakowa, Kraków 2001.
  43. *Niemcy w świetle faktów i liczb*, red. A. Kappler, Societäts-Verlag, Frankfurt n. M. 1999.
  44. Niziołek M., *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
  45. Noga Z., *Krakowska rada miejska w XVIstuleciu, studium o elicie władzy*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej, Kraków 2003.

46. Osękowski Cz., *Referendum 30 czerwca 1946 roku w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
47. *Początki chrześcijaństwa w Polsce południowej w świetle źródeł archeologicznych i pisanych*, red. A. Żaki, Symposiones, Londyn 1981.
48. *Podgórze w dziejach wielkiego Krakowa*, red. J.M. Małecki, Secesja, Kraków 2000.
49. *Podstawowe źródła do nauki polskiego prawa konstytucyjnego*, red. A. Patrzalek, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1979.
50. Pokładecki J., *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1996.
51. *Polska administracja publiczna po reformie: ustrój - kompetencje - liczby*, red. Płoskonka J., Standruk, Lublin 1999.
52. *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2006.
53. Purchla J., *Kraków prowincja czy metropolia?*, Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych Universitas, Kraków 1996.
54. Regulski J., Górski D., *Koncepcja reformy jednostek pomocniczych miasta Poznania (założenia)*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa-Szczecin 2007.
55. Rożek M., *A to Polska właśnie - Kraków*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2000.
56. Rybicki Z., *System rad narodowych w PRL*, Państwowe Wydawnictwa Naukowe, Warszawa 1973.
57. Sady R., *Kraków i jego dzielnice 1945-2002*, Roman Sady, Kraków 2003.
58. *Samorząd miejski, zadania, instytucje, formy*, red. S. Wróbel, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań-Chorzów 2008.
59. *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Małachowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002.
60. *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999.
61. *Samorząd terytorialny: ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2001.
62. *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, red. A.K. Piasecki, A.K. Piasecki, Zielona Góra 2001.

63. *Samorząd Terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004.
64. *Samorządowcy w Małopolsce 1990-2010: publikacja z okazji 20-lecia samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Stańczyk, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2010.
65. Skowroński J., *Kraków cesarsko-królewski*, Galaktyka, Łódź 2003.
66. Sowa K., *Miasto - środowisko - mieszkanie*, Politechnika Krakowska, Kraków 1988.
67. *Statuty jednostek samorządu terytorialnego - regulacje europejskie i amerykańskie*, red. Kisiel W., Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005.
68. *Studia nad dziejami miast i mieszczaństwa w średniowieczu t. 1*, red. M. Bogucka, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1996.
69. Swianiewicz P., *Życzliwa Obojętność - Władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*, Krzysztof Kleszcz, Warszawa 2001.
70. Swianiewicz P., *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, Dom Wydawniczy i Handlowy Elipsa, Warszawa 2013.
71. *Vademecum poznańskiego radnego osiedlowego*, red. P. Sztando, J. Zujewicz, Fundacja ALTUM, Poznań 2015.
72. *Vademecum radnego dzielnicy*, red. Trafas K., Komitet Obywatelski Miasta Krakowa, Kraków 1996.
73. Wierzbica A., *Miasto na prawach powiatu: zagadnienia ustrojowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2006.
74. Widawski J., *Miejskie mury obronne w państwie polskim do początku XV wieku*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1973.
75. *Władze lokalne w Europie Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Stowarzyszenie Pomocy Szkole „Belfer”, Katowice 1998.
76. Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Wyższa Szkoła Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora, Pułtusk 2003.
77. *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*, red. A. Skorupska, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2003.
78. Wyrozumski J., *Dzieje Krakowa t. 1 - Kraków do schyłku wieków średnich*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1992.
79. *Z dziejów Krowodrzy*, red. M. Niechaj, Księgarnia Akademicka, Kraków 2000.
80. *Z przeszłości Krakowa*, red. J.M. Małecki, Państwowe Wydawnictwa Naukowe, Warszawa-

Kraków 1989.

81. Zawadzki A.W., *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918-1939*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1971.

### III. CZASOPISMA:

1. Adamik B., Tok instancji przed organami samorządu terytorialnego, *Samorząd Terytorialny* 1991, nr 9.
2. Bereza S., Przegląd niektórych problemów dyskusji prasowej o radach narodowych, *Studia Socjologiczno-Polityczne* 1958, nr 1.
3. Brown P., Addressing Public Distrust, *Technology Review*, lipiec 1992.
4. Chechelski P., Wileński Zwierzyniec w Zwierzynieckim Salonie Artystycznym, *Kurier Zwierzyniecki* 2006, nr 6.
5. Czyż A., Samorząd terytorialny na Węgrzech, *Samorząd Terytorialny* 2007, nr 1-2.
6. Drożdż M., Goście z Ukrainy, *Biuletyn Dzielnicy III Prądnik Czerwony* 2007, nr 4.
7. Dolnicki B., Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy, *Samorząd Terytorialny* 2007, nr 1-2.
8. Dolnicki B., Monokratyczne organy samorządu terytorialnego, *Samorząd Terytorialny* 2003, nr 12.
9. Dojwa K., Kobiety w wyborach samorządowych w Polsce (1990-2002), *Samorząd Terytorialny* 2005, nr 4.
10. Dojwa K., Placety J., Wybrane aspekty statusu sołtysa w świetle badań własnych, *Samorząd Terytorialny* 2008, nr 1-2.
11. Edwarczyk B., Rozwój obszarów metropolitalnych w świetle transformacji samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1990-2014, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2015, nr 77.
12. Grynis R., Przedwojenny samorząd terytorialny podstawą odbudowy samorządu lokalnego w III Rzeczypospolitej, *Samorząd Terytorialny* 2003, nr 1/2.
13. Hawanek A., Z działalności Rady Dzielnicy VII, *Kurier Zwierzyniecki* 2007, nr 3 (144).
14. Izdebski H., Unitarność gminy, *Wspólnota - Pismo Samorządu Terytorialnego* 2004, nr 24.
15. Jagielski J., Opinia prawna dotycząca niektórych aspektów zagadnienia zgodności Ustawy z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju m.st. Warszawy z Konstytucją RP oraz regulacjami międzynarodowo prawnymi, dotyczącymi samorządu terytorialnego, *Samorząd Terytorialny*,

- nr 7-8/2003.
16. Jagielski J., Sejmik samorządowy, *Samorząd Terytorialny* 1991, nr 6.
  17. Jakubowski K., Kontrowersyjne inwestycje, *Kurier Podwawelski* 2005, nr 121.
  18. Jałowiec J., Dlaczego nie chcą spopielań?, *Gazeta Wyborcza* 2005, nr 252.
  19. Jałowiec J., Niczym kotłownia - syndrom NIMBY, *Gazeta Wyborcza* 2005, nr 237.
  20. Jałowiecki B., Czy Warszawa i jej gminy są społecznościami lokalnymi, *Samorząd Terytorialny* 2002, nr 7-8.
  21. Kalisiak-Mędelska M., Znaczenie samorządu pomocniczego w realizacji zadań publicznych. Wprowadzenie do tematu, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 2011, nr 152.
  22. Kieres L., Związki i porozumienia komunalne, *Samorząd Terytorialny* 1991, nr 10.
  23. Korkuć M., Wybory 1947 - mit założycielski komunizmu, *Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej* 2007, nr 1-2.
  24. Kowalewski T., Trudne początki samorządu terytorialnego, *Samorząd Terytorialny* 1991, nr 1-2.
  25. Kowalik J., Szanse i zagrożenia bezpośrednich wyborów i burmistrzów w opinii szefów zarządów gmin III kadencji - raport z badań, *Samorząd Terytorialny* 2003, nr 6.
  26. Kursa M., Odszukaj nową nazwę dzielnicy, w której mieszkaś Rada miasta zamieniła liczby dzielnic na nazwy, *Gazeta Wyborcza* 2006, nr 121.
  27. Liczebność mieszkańców Krakowa, *Goniec Krakowski* 26 IX 1944, nr 225.
  28. Maj A., Radny zadba o radnego, *Dziennik Polski* 2008, nr 220.
  29. Mitkowski J., Nationality Problems and Patterns in Medieval Polish Towns: the Example of Cracow, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne* 1978, nr 59.
  30. O'Hare M., Waste Disposal - Not In My Back Yard, *Vital Speeches of the Day* 1992, nr 59.
  31. Piątek S., Ustawowe podstawy związków komunalnych, *Samorząd Terytorialny* 1991, nr 1-2.
  32. Podgórski K., Ustawowa regulacja zadań gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, *Samorząd Terytorialny* 1991, nr 11-12.
  33. Rabska T., Zakres działalności gospodarczej, *Wspólnota - Pismo Samorządu Terytorialnego* 1993, nr 21.
  34. Rabska T., Ocena prawna zgodności przepisów ustawy z dnia 15 marca 2002 roku, *Samorząd Terytorialny* 2003, nr 7-8.
  35. Regulski J., Samorząd terytorialny. Skąd i dokąd?, *Samorząd Terytorialny* 1991, nr 1-2.



36. Skłodkowski J., Prawo czy bezprawie?, *Wspólnota - Pismo Samorządu Terytorialnego* 1992, nr 19.
37. Sowiński R., Udział polskich samorządów w zrzeszeniach międzynarodowych, *Samorząd Terytorialny* 2002, nr 7-8.
38. *Wiadomości Dzielnicy III*, nr 10(26), listopad 1996.
39. Wilkanowicz S., Formy i zadania samorządu, *Tygodnik Solidarność* 1981, nr 25.
40. Wolsink M., Entanglement of Interests and Motives: Assumptions behind the NIMBY-Theory on Facility Sitting, *Urban Studies* 1994, nr 31.
41. Wyrozumski J., Roman Grodecki o średniowiecznym Krakowie, *Rocznik Krakowski Towarzystwa Miłośników Historii i Zabytków Krakowa* 1978, red. K. Estreicher, t. 49.
42. Zawadzka B., Rady Narodowe a samorzady w świetle projektów nowych regulacji prawnych, *Państwo i Prawo* 1981, nr 1.
43. Zięba-Załucka H., Współpraca międzynarodowa samorządów, *Samorząd Terytorialny* 2008, nr 1-2.
44. Żelazo A, Samorząd gminny w stosunkach międzynarodowych. Pierwsze przybliżenie, *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 2001, nr 2.

#### IV. STRONY INTERNETOWE:

1. Aufgaben der Bezirke mit vollem Entscheidungsrecht - Dezentralisierung in Wien, *Stadt Wien* [<http://www.wien.gv.at/bezirke/dezentralisierung/entscheidungsrecht/>; dostęp: 31 października 2016].
2. Baza demograficzna Głównego Urzędu Statystycznego wg stanu na dzień 30 czerwca 2016 r. [<http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx>; dostęp: 11 stycznia 2017].
3. Bezirksjugendräte, *Jugendrat Stuttgart* [<http://www.jugendrat-stuttgart.de/item/show/443629>; dostęp: 23 sierpnia 2012].
4. *Biuletyn Informacji Publicznej Gmina Miasta Gdańsk* [<http://gdansk.pl/bip/urząd-miejski,647.html>; dostęp: 12 stycznia 2017].
5. *Biuletyn Informacji Publicznej Urząd Miejski w Oławie* [[http://gminaolawa.pl/index.php/gm\\_solectwa](http://gminaolawa.pl/index.php/gm_solectwa); dostęp: 11 lutego 2013].
6. *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Bydgoszcz* [[http://.bip.um.bydgoszcz.pl/rada\\_miasta/rady\\_osiedli/](http://.bip.um.bydgoszcz.pl/rada_miasta/rady_osiedli/); dostęp: 12 stycznia 2017].
7. *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Gdyni* [<http://www.gdynia.pl/>; dostęp: 31 stycznia

- 2017].
8. *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [<http://bip.krakow.pl>.; dostęp: 11 kwietnia 2017].
  9. *Biuletyn Informacji Publicznej Urząd Miasta Łodzi* [<http://bip.uml.lodz.pl/index.php?str=147>; dostęp: 12 stycznia 2017].
  10. *Biuletyn Informacji Publicznej Toruń* [<http://www.bip.torun.pl/cms.php?Kod=104>; dostęp: 12 stycznia 2017].
  11. *Biuletyn Informacji Publicznej m.st. Warszawy* [[http://bip.warszawa.pl/Menu\\_podmiotowe/warszawa/default.htm](http://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/warszawa/default.htm); dostęp: 14 lipca 2012].
  12. *Biuletyn Informacji Publicznej Samorządu Miasta Lublin* [<http://lublin.eu/rady-dzielnic/dzielnice/>; dostęp: 14 lipca 2012].
  13. *Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Częstochowy* [<http://bip.czestochowa.pl/contents/71380>; dostęp: 12 stycznia 2017].
  14. *Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Katowice* [<http://bip.katowice.eu/RadaMiasta/JednostkiPomocnicze/default.aspx>; dostęp: 12 stycznia 2017].
  15. *Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Poznania* [<http://bip.poznan.pl/bip/stare-miasto,jednostki-pomocnicze,22/>; dostęp: 12 lutego 2017].
  16. *Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Białymstoku* [[http://www.bip.bialystok.pl/urzad\\_miejski/wybory\\_i\\_konsultacje/wybory-do-rad-osiedli.html](http://www.bip.bialystok.pl/urzad_miejski/wybory_i_konsultacje/wybory-do-rad-osiedli.html)]; dostęp: 13 stycznia 2017].
  17. *Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego Wrocławia* [<http://bip.um.wroc.pl/contentsZ6>; dostęp: 12 stycznia 2017].
  18. *Biuro Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Krakowa* [<http://planowanie.um.krakow.pl/>]; dostęp: 11 lipca 2017].
  19. Boroń P., Wywiół P., Okręg Kraków, *Muzeum Armii Krajowej im. gen. Emila Fieldorfa Nila w Krakowie* [<http://www.muzeum-ak.pl/slownik/formatka.php?idwyb=20>; dostęp: 21 lipca 2013].
  20. *Budżet Obywatelski Miasta Krakowa* [<http://budzet.krakow.pl>]; dostęp: 17 czerwca 2017].
  21. *Burmistrz i władze miasta, Urząd Miasta Trzebinia* [<http://www.trzebinia.pl/index.php/urzad/samorzad-i-administracja/burmistrz>; dostęp: 19 lutego 2012].

22. Charytoniuk J., Jakie zmiany wnosi nowa ustawa o finansach publicznych?, *Portal nowoczesnych księgowych Infor.pl*  
[<http://ksiegowosc.infor.pl/raport-dnia/111088,Jakie-zmiany-wnosi-nowa-ustawa-o-finansach-publicznych.html>; dostęp: 12 stycznia 2017].
23. Drath J., Ile zarabiają radni w dzielnicach?, *Portal LoveKraków.pl*  
[[http://lovekrakow.pl/aktualnosci/diety-radnych-dzielnicych\\_7794.html](http://lovekrakow.pl/aktualnosci/diety-radnych-dzielnicych_7794.html); dostęp: 13 stycznia 2017].
24. *Dzielnice miasta Gdyni na koniec 2016 r.*  
[[http://gdynia.pl/wszystko/o/gdyni/liczby/102\\_30105.html](http://gdynia.pl/wszystko/o/gdyni/liczby/102_30105.html); dostęp: 19 lutego 2017].
25. Formy i narzędzia realizacji założeń współpracy międzynarodowej, *Magiczny Kraków*  
[[http://www.krakow.pl/otwarty\\_na\\_swiat/3074\\_artikul,rodzaje\\_umow.html](http://www.krakow.pl/otwarty_na_swiat/3074_artikul,rodzaje_umow.html); dostęp: 11 lipca 2013].
26. Gawrońska A., Ile planów zagospodarowania mają miasta?, *Serwis internetowy miasta Lublin* [[https://lublin.eu/lublin/aktualnosci/ile-planow-zagospodarowania-maja-miasta-rzeczpospolita\\_7433,66,1.html](https://lublin.eu/lublin/aktualnosci/ile-planow-zagospodarowania-maja-miasta-rzeczpospolita_7433,66,1.html); dostęp: 12 marca 2014].
27. Głosujemy na rady dzielnic, rozmowa z Wojciechem Szczurkiem, prezydentem Gdyni, *Magazyn Wybrzeże24*  
[<http://wybrzeze24.pl/gazeta-gdanska-temat-dnia/prezydent-szczurek-glosujmy-na-rady-dzielnicy>; dostęp: 30 stycznia 2017].
28. Główny Urząd Statystyczny w Krakowie [<http://krakow.stat.gov.pl/dane-o-wojewodztwie/stolica-wojewodztwa-926/informacje-o-stolicy-wojewodztwa-1025/>; dostęp: 4 grudnia 2014].
29. *Göteborg Stadt - The Local Government*  
[<http://www.goteborg.se>; dostęp: 23 sierpnia 2012].
30. Grzeszczak R., Struktura administracji w Niemczech, *Programy Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III A dla Dolnego Śląska*  
[[http://www.interreg3a.dolnyslask.pl/pliki/szkolenia/OAdministracji\\_SamorzadzcieW-Niemczech.pdf](http://www.interreg3a.dolnyslask.pl/pliki/szkolenia/OAdministracji_SamorzadzcieW-Niemczech.pdf); dostęp: 23 sierpnia 2012].
31. Dąbkowski B., Radni osiedlowi chcą zmiany ordynacji wyborczej. Skarżą się na układy towarzyskie, *Głos Wielkopolski* [online] 22 czerwca 2015  
[<http://www.gloswielkopolski.pl/artikul/3908437,radni-osiedlowi-chca-zmiany-ordynacji-wyborczej-skarza-sie-na-uklady-towarzyskie,2,id,t,sa.html>; dostęp: 28 stycznia 2017].
32. *Die Informationsmanager Statistik Austria*

- [\[http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/bevoelkerung/bevoelkerungsstand\\_und\\_veraenderung/bevoelkerung\\_zu\\_jahres\\_quartalsanfang/023450.html\]](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/bevoelkerungsstand_und_veraenderung/bevoelkerung_zu_jahres_quartalsanfang/023450.html); dostęp: 23 sierpnia 2015].
33. Dominanta, *Statystyka opisowa - statystyka przedstawiona w prostych słowach* [\[http://www.statystykaopisowa.com/dominanta/\]](http://www.statystykaopisowa.com/dominanta/); dostęp: 11 lutego 2013].
34. Dzielnice Miasta Krakowa, *Magiczny Kraków* [\[http://www.krakow.pl/samorzad/9620,artykul,dzielnice.html\]](http://www.krakow.pl/samorzad/9620,artykul,dzielnice.html); dostęp: 11 kwietnia 2013].
35. Finanse osiedli Poznania, *Serwis internetowy miasta Poznania* [\[http://www.poznan.pl/mim/osiedla/finanse,p,9350,9729.html\]](http://www.poznan.pl/mim/osiedla/finanse,p,9350,9729.html); dostęp: 21 stycznia 2017].
36. Finanse osiedli, *Strona internetowa Rady Osiedla Stare Miasto* [\[http://staremiasto.poznan.pl/rada\\_osiedla/\]](http://staremiasto.poznan.pl/rada_osiedla/); dostęp: 21 stycznia 2017].
37. Historia Dzielnicy Babie Doły, *Serwis poświęcony Dzielnicy Gdynia Babie Doły* [\[http://babie-doly.trojmiasto.pl/historia/\]](http://babie-doly.trojmiasto.pl/historia/); dostęp: 31 lipca 2017].
38. Historia Lasu Wolskiego, *Ogród Zoologiczny w Krakowie* [\[http://www.zoo-krakow.pl/doc.php?group=19\]](http://www.zoo-krakow.pl/doc.php?group=19); dostęp: 12 maja 2013].
39. Historia Nowej Huty, *Portal internetowy Nowa Huta* [\[http://www.nh.pl/historia.htm\]](http://www.nh.pl/historia.htm); dostęp: 21 lipca 2013].
40. Informacje o Austrii, *Konsulat Austrii w Poznaniu* [\[http://konsulataustrii.pl/informacjeoau.htm\]](http://konsulataustrii.pl/informacjeoau.htm); dostęp: 21 czerwca 2013].
41. Janiszewska K., Grzegórzki protestują przeciw nowym blokom, *Portal internetowy Warszawa Nasze Miasto* [\[http://www.warszawa.naszemiasto.pl/archiwum/grzegorzki-protestuja-przeciw-no-wym-blokom,1715686,art,t,id,tm.html\]](http://www.warszawa.naszemiasto.pl/archiwum/grzegorzki-protestuja-przeciw-no-wym-blokom,1715686,art,t,id,tm.html); dostęp: 16 kwietnia 2013].
42. Kijów historia współpracy, *Magiczny Kraków* [\[http://www.krakow.pl/otwarty\\_na\\_swiat/2531,hist,1,0,otwarty\\_na\\_swiat.html\]](http://www.krakow.pl/otwarty_na_swiat/2531,hist,1,0,otwarty_na_swiat.html); dostęp: 12 października 2016].
43. *Komitet Obywatelski Miasta Krakowa* [\[http://www.komk-krakow.pl/www/index.php/historia/\]](http://www.komk-krakow.pl/www/index.php/historia/); dostęp: 16 kwietnia 2013].
44. Kompetencje i zadania dzielnicy, *Strona internetowa Rady i Zarządu Dzielnicy III Prądnik Czerwony* [\[http://www.dzielnica3.krakow.pl/kompetencje-i-zadania-dzielnicy\]](http://www.dzielnica3.krakow.pl/kompetencje-i-zadania-dzielnicy); dostęp: 12 stycznia 2016].
45. Konsultacje w sprawie rad osiedli - jednostek pomocniczych miasta Poznania, *Serwis*

internetowy miasta Poznania

[<http://www.poznan.pl/mim/info/news/konsultacje-w-sprawie-rad-osiedli-jednostek-pomocniczych-miasta-poznania,31744.html>; dostęp: 21 stycznia 2017].

46. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji [<http://www.krrit.gov.pl/drogowskaz-medialny/prowadzacy-em/teoretycy-i-praktycy/news,1027,piotr-boron.html>; dostęp: 16 kwietnia 2013].
47. Krakowski portal historyczny, *Kazimierz zaprasza* [<http://www.kazimierz.zaprasza.eu/history/>; dostęp: 19 listopada 2013].
48. *Ludność Krakowa na przestrzeni wieków* [[http://www.wawel.net/liczby\\_ludnosc.htm](http://www.wawel.net/liczby_ludnosc.htm); dostęp: 28 czerwca 2013].
49. Ludwiczak J., Poznańskie osiedla otrzymają ponad 23,5 mln złotych, *Portal informacyjny Onet.pl* [<http://poznan.onet.pl/poznanskie-osiedla-otrzymaja-ponad-235-mln-zlotych/8b0zje>; dostęp: 21 stycznia 2017].
50. Lwów historia współpracy, *Magiczny Kraków* [[http://www.krakow.pl/otwarty\\_na\\_swiat/2531,hist,24,0,otwarty\\_na\\_swiat.html](http://www.krakow.pl/otwarty_na_swiat/2531,hist,24,0,otwarty_na_swiat.html); dostęp: 12 października 2016].
51. Maj A., Mieszkańcy sami napiszą uchwały, *Dziennik Polski* [online] 13 lutego 2012 [<http://www.dziennikpolski24.pl/artukul/3116826,mieszkanicy-sami-napisza-uchwaly,id,t.html>; dostęp: 30 stycznia 2017].
52. Maj A., Przesunęli wybory, żeby zlikwidować dzielnice?, *Interia.pl* [<http://www.fakty.interia.pl/malopolskie/news-przesuneli-wybory-zeby-zlikwidowac-dzielnice,nId,1244877>; dostęp: 12 kwietnia 2017].
53. Małopolska Konferencja Dzielnice - Osiedla - Sołectwa - jednostki pomocnicze w samorządzie terytorialnym. Doświadczenia i wnioski po 15 latach, *Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski* [<http://www.sgpm.krakow.pl/wydarzenia/formatka.php?idwyb=32>; dostęp: 21 września 2013].
54. Mapa jednostek pomocniczych, *Serwis internetowy miasta Poznania* [<http://www.poznan.pl/mim/osiedla/mapa-j-ednostek-pomocniczych,p,13569,13570,20473.html>; dostęp: 19 grudnia 2016].
55. Matczak P., Społeczne uwarunkowania eliminacji syndromu NIMBY, [w:] red. R. Cichocki, *Podmiotowość społeczności lokalnej*,

- [[http://www.staff.amu.edu.pl/~matczak/index.php?option=com\\_content&task=view&id=27&Itemid=38](http://www.staff.amu.edu.pl/~matczak/index.php?option=com_content&task=view&id=27&Itemid=38); dostęp: 16 kwietnia 2013].
56. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, *Portal budowlany Dom* [<http://www.dom.pl/miejscowy-plan-zagospodarowania-przestrzennego.html>; dostęp: 15 lipca 2013].
57. Niechaj M., Podziały Administracyjne Krakowa, *Magiczny Kraków* [[http://www.krakow.pl/gospodarka/html/jubile-e/podzial\\_0.html](http://www.krakow.pl/gospodarka/html/jubile-e/podzial_0.html); dostęp: 23 sierpnia 2010].
58. Nowe statuty dzielnic, *Goniec Małopolski* [<http://www.goniecmałopolski.pl/arttykul,1485,nowe-statuty-dzielnic.html>; dostęp: 12 stycznia 2017].
59. Nowicki K., Są już wyniki wyborów osiedlowych, *Codzienny Poznań* [<http://www.codziennypoznan.pl/arttykul/2015-03-24/sa-juz-wyniki-wyborow-osiedlowych>; dostęp: 28 stycznia 2017].
60. Odwołanie wójta, *Portal internetowy e-prawnik* [<http://www.e-prawnik.pl/porady-prawne/prawo-administracyjne-1/odwolanie-wojta.html>; dostęp: 12 maja 2013].
61. Organy j ednostek pomocniczych, *Serwis internetowy miasta Poznania* [<http://www.poznan.pl/mim/osiedla/organy-jednostek-pomocniczych.p,9350,9730.html>; dostęp: 21 stycznia 2017].
62. Orlean historia współpracy, *Magiczny Kraków* [[http://www.krakow.pl/otwarty\\_na\\_swiat/2531,hist,25,0,otwarty\\_na\\_swiat.html](http://www.krakow.pl/otwarty_na_swiat/2531,hist,25,0,otwarty_na_swiat.html); 12 października 2016].
63. Osiedlowi radni: ile pieniędzy otrzymują za swoją pracę?, *Magazyn epoznan.pl* [[http://www.epoznan.pl/news-news-45619Osiedlowi\\_radni\\_ile\\_pieniedzy\\_otrzymuja\\_za\\_swoja\\_prace](http://www.epoznan.pl/news-news-45619Osiedlowi_radni_ile_pieniedzy_otrzymuja_za_swoja_prace); dostęp: 21 stycznia 2017].
64. Paluch M., Kraków: zmiany w statutach dzielnic to więcej władzy dla mieszkańców. Będzie rewolucja?, *Portal internetowy Kraków Nasze Miasto* [<http://www.krakow.naszemiasto.pl/arttykul/krakow-zmiany-w-statutach-dzielnic-to-wiecej-wladzy-dla,2139336,art,t,id,tm.html>; dostęp: 30 stycznia 2017].
65. Pelowski W., Kraków a zagranica: dużo kontaktów, mało efektów, *Gazeta Wyborcza* [online] 10 stycznia 2008 [<http://www.krakow.wyborcza.pl/krakow/1,44425,4828111.html>; dostęp: 21 czerwca 2013].
66. Po co nam samorządowe kolegium odwoławcze?, *Portal internetowy e-prawnik* [<http://www.e-prawnik.pl/arttykuly/prawo-administracyjne-1/po-co-nam-samorzadowe->

- kolegia-odwolawcze.html; dostęp: 12 maja 2013].
67. Połączenie Podgórze i Krakowa - prasówka, *Podgorze.pl* [<http://www.podgorze.pl/1915-polaczenie-podgorza-i-krakowa-prasowka/>; dostęp: 28 czerwca 2013].
  68. Położenie gminy Dulowa, *Dulowa.pl Zaginiona Wioska* [<http://www.dulowa.pl/polozenie>; dostęp: 19 lutego 2012].
  69. Portal informacyjny Głównego Urzędu Statystycznego [<http://www.stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankingi-statystyczne/miasta-najwieksze-pod-wzgle-dem-liczby-ludnosci/>; dostęp: 23 sierpnia 2015].
  70. Portal internetowy Porozumienia Osiedli Samorządowych miasta Poznania [<http://www.porozumienie.poznan.pl/dokumenty>; 27 stycznia 2017].
  71. Posłowie, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej* [<http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/posel.xsp?id=324>; dostęp: 16 kwietnia 2013].
  72. Projekt nowej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, *Profesjonalny serwis prawniczy Czasopisma C.H. Beck* [<http://www.czasopisma.beck.pl/nieruchomosci/aktualnosc/projekt-nowej-ustawy-o-zagospodarowaniu-przestrzennym/>; dostęp: 16 kwietnia 2013].
  73. Pronobis G., Mieszkańcy w planowaniu przestrzennym, *Masz Głos, Masz Wybór* [<http://www.maszglos.pl/materialy-edukacyjne/mieszkanicy-w-planowaniu-przestrzennym/>; dostęp: 27 lutego 2014].
  74. Rady dzielnic bez tłumów, *Trójmiasto.pl* [<http://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Rady-Dzielnic-bez-tlumow-n22330.html>; dostęp: 31 stycznia 2017].
  75. Rady osiedli w Szczecinie, *Urząd Miasta Szczecin* [<http://osiedla.szczecin.pl/>; dostęp: 12 stycznia 2017].
  76. Raport z konsultacji społecznych dotyczących utworzenia jednostki pomocniczej - Dzielnic Maczki, *Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Sosnowiec* [<http://bip.um.sosnowiec.pl/Article/get/id,472155.html>; dostęp: 22 listopada 2013].
  77. Sadowska-Dubicka E., W Białymstoku wróca rady osiedli, wybory prawdopodobnie jesienią, *Portal Miejski Białystok Online* [<http://www.bialystokonline.pl/w-bialymstoku-wroca-rady-osiedli-wybory-prawdopodobnie-jesienia,artykul,84426,1,1.html>; dostęp: 24 kwietnia 2015].
  78. Szczerba P., Rady dzielnic w Gdyni wybrane. Frekwencja ok. 9 proc., *Trójmiasto.pl* [<http://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Rady-dzielnic-w-Gdyni-wybrane-Frekwencja-ok-9-proc-n89044.html>; dostęp: 31 stycznia 2017].

79. Sielski M., Gdynia: Rady dzielnic wybrane, *Trójmiasto.pl* [<http://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Gdynia-Rady-Dzielnic-wybrane-n46682.html>; dostęp: 31 stycznia 2017].
80. Skala Likerta, *Strona dla socjologów MojaSocjologia.pl* [<http://www.mojasocjologia.pl/skala-likerta/>; dostęp: 11 lipca 2017].
81. *Startseite: Offizielles Internetangebot der Stadt Stuttgart* [<http://www.stuttgart.de>; dostęp: 23 sierpnia 2012].
82. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Warszawy* [<http://www.architektura.um.warszawa.pl/studium>; dostęp: 19 kwietnia 2013].
83. Szczerba P., Pieniądze z konkursów dzielą radnych gdyńskich dzielnic, *Trójmiasto.pl* [<http://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Pieniadze-z-konkursow-dziela-radnych-gdynskich-dzielnic-n73373.html>; dostęp: 31 stycznia 2017].
84. Ustawa warszawska - zgodna z konstytucją, *Money.pl* [<http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/ustawa;warszawska;zgodna;z;konstytucja,160,0,58016.html>; dostęp: 14 lipca 2012].
85. Ustrój, *Miasto Stołeczne Warszawa* [<http://www.um.warszawa.pl/o-warszawie/kompedium-wiedzy/ustroj>; dostęp: 14 lipca 2012].
86. Warszawa administracyjnie, *Portal miejski eKurjer Warszawski* [<http://www.ekurjerwarszawski.pl/warszawa.html>; dostęp: 10 czerwca 2015].
87. Wierzbicki T., Rady osiedli dostały pieniądze na budowę dróg lokalnych, *Świerczewo osiedle godne Poznania* [<http://www.swierczewo.poznan.pl/aktualnosci/rady-osiedli-dostaly-pieniadze-na-budowe-drog-lokalnych>; dostęp: 21 stycznia 2017].
88. Wrzos-Lubaś M., Prezydent Krakowa tnie kasę w dzielnicach, *Gazeta Krakowska* [online], 19 czerwca 2012 [<http://www.gazetakrakowska.pl/artukul/417360,prezydent-krakowa-tnie-kase-w-dzielnicach,id,t.html>; dostęp: 19 kwietnia 2013].
89. Współpraca międzynarodowa z miastami zagranicznymi, *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [[http://bip.krakow.pl/?sub\\_dok\\_id=887](http://bip.krakow.pl/?sub_dok_id=887); dostęp: 11 kwietnia 2017].
90. Wyniki wyborów do rad osiedli Poznania z 2011 roku, *Serwis internetowy miasta Poznania* [<http://www.poznan.pl/mim/osiedla/wyniki-wyborow-do-rad-osiedli,p,13569,13570,17256.html>; dostęp: 28 stycznia 2017].



91. Wyniki wyborów do rad osiedli Poznania z 2015 roku, *Serwis internetowy miasta Poznania* [<http://www.poznan.pl/mim/osiedla/wyniki-wyborow,p,29254,29262,29851.html>]; dostęp: 28 stycznia 2017].
92. Wyniki wyborów samorządowych do Rady Miasta Krakowa z roku 2002, *Państwowa Komisja Wyborcza* [<http://www.wybory2002.pkw.gov.pl/grada/gw1/index.html>]; dostęp: 11 lutego 2013].
93. Wyniki wyborów samorządowych do Rady Miasta Krakowa z roku 2006, *Państwowa Komisja Wyborcza* [<http://wybory2006.pkw.gov.pl/kbw/wynikiRadaMiasta9ff4.html?jdn=126101>]; dostęp: 11 lutego 2013].
94. Zasady prowadzenia współpracy międzynarodowej, *Magiczny Kraków* [[http://www.krakow.pl/otwarty\\_na\\_swiat/3073.artykul.zalozenia\\_i\\_cele\\_wspolpracy.html](http://www.krakow.pl/otwarty_na_swiat/3073.artykul.zalozenia_i_cele_wspolpracy.html)]; dostęp: 11 lipca 2013].
95. Zmiana nazw krakowskich dzielnic, *Portal internetowy Kraków Nasze Miasto* [<http://www.krakow.naszemiasto.pl/archiwum/zmiana-nazw-krakowskich-dzielnic,963384.art,t,id,tm.html>]; dostęp: 21 lipca 2013].
96. Zuständigkeiten der Bezirke - Dezentralisierung in Wien, *Stadt Wien* [<http://www.wien.gv.at/bezirke/dezentralisierung/zustaendigkeiten.html>]; dostęp: 31 października 2016].
97. Żydzi w Krakowie, *Kazimierz.zaprasza.eu* [<http://www.kazimierz.zaprasza.net/history/historia.htm>]; dostęp: 19 listopada 2013].

#### **V. AKTY NORMATYWNE:**

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. nr 44, poz. 267).
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).
3. Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 35, poz. 194).
4. Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (tekst jedn. Dz.U. 1946 nr 3, poz. 26).
5. Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. nr 14, poz. 130).
6. Ustawa z dnia 29 września 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. nr 49, poz. 312).
7. Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U.

- nr 41, poz. 185).
8. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 446 z późn. zm.).
  9. Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 34, poz. 198).
  10. Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 34, poz. 200).
  11. Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. 1998 nr 64, poz. 414 z późn. zm.).
  12. Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. prawo budżetowe (tekst jedn. Dz.U. 1993 nr 72, poz. 344 z późn. zm.).
  13. Ustawa z dnia 6 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (tekst jedn. Dz.U. 1996 nr 13, poz. 74).
  14. Ustawa z dnia 12 lutego 1993 r. Budżet na rok 1993 (Dz.U. nr 14, poz. 64).
  15. Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 48, poz. 195 z późn. zm.).
  16. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. 1999 nr 15, poz. 139 z późn. zm.).
  17. Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn. Dz.U. 2015 poz. 1659 z późn. zm.).
  18. Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 124, poz. 601 z późn. zm.).
  19. Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (tekst jedn. Dz.U. 1997 nr 36, poz. 224 z późn. zm.).
  20. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 814 z późn. zm.).
  21. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 486 z późn. zm.).
  22. Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (tekst jedn. Dz.U. 2010 nr 176, poz. 1190).
  23. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. nr

- 91, poz. 1009 z późn. zm.).
24. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 45, poz. 497 z późn. zm.).
  25. Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (tekst jedn. Dz.U. 2015 poz. 1438).
  26. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (tekst jedn. Dz.U. 2010 nr 176, poz. 1191).
  27. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. 2017 poz. 1073).
  28. Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. nr 52, poz. 420).
  29. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 1870 z późn. zm.).
  30. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2017 poz. 15 z późn. zm.).
  31. Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. poz. 301).
  32. Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. 2017 poz. 730).
  33. Dekret Naczelnika Państwa Polskiego z dnia 27 listopada 1918 r. o utworzeniu rad gminnych na obszarze byłego Królestwa Kongresowego (Dz.U. nr 18, poz. 48).
  34. Dekret Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r. o utworzeniu samorządu miejskiego (Dz.U. nr 13, poz. 140).
  35. Dekret PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji (Dz.U. nr 2, poz. 8).
  36. Dekret PKWN z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 14, poz. 74).
  37. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. nr 103, poz. 652).
  38. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie Zgodności z Konstytucją oraz Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 038, poz. 334).
  39. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 1991 r., III CZP 23/91, OSNCP 1992, nr 2, poz. 20.

40. Orzeczenie NSA, z dnia 6 listopada 2000 r., OSA 2000, nr 2, ONSA 2001, nr 2, poz. 48.
41. Wyrok NSA z dnia 17 marca 1992 r., SA/Wr 238/92, ONSA 1992, nr 3-4, poz. 82.
42. Wyrok NSA oz. we Wrocławiu, z dnia 6 marca 1992 r., sygnatura akt: SA/Wr. 300/92.
43. Wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., S.A./Wr 1248/91.
44. Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., SA/Po 375/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 45.
45. Wyrok NSA z dnia 3 stycznia 1995 r., II SA 1825/94, ONSA 1995, nr 4, poz. 183.
46. Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2014 r., sygnatura akt: II OSK 2915/13.
47. Uchwała Rady Miasta Gdyni nr V/117/1999 z dnia 24 lutego 1999 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 1999 roku.
48. Uchwała Rady Miasta Gdyni nr XXI/769/2000 z dnia 23 sierpnia 2000 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2001 roku.
49. Uchwała Rady Miasta Gdyni nr XXXII/1067/2001 z dnia 29 sierpnia 2001 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2002 roku.
50. Uchwała Rady Miasta Gdyni nr XLIII/1357/2002 z dnia 28 sierpnia 2002 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2003 roku.
51. Uchwała Rady Miasta Gdyni nr IV/71/2003 z dnia 22 stycznia 2003 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na rok 2003.
52. Uchwała Rady Miasta Gdyni nr X/203/2003 z dnia 27 sierpnia 2003 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2004 r.
53. Uchwała Rady Miasta Gdyni nr XIV/293/2003 z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na rok 2004.
54. Uchwała Rady Miasta Gdyni nr XXII/464/2004 z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2005 roku.
55. Uchwała nr XXIII/489/2004 Rady Miasta Gdyni z dnia 22 września 2004 r. w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Gdyni (tekst jedn. z późn. zm.).
56. Uchwała nr XXIII/502/04 Rady Miasta Gdyni z dnia 22 września 2004 r. w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Gdyni (tekst jedn. z późn. zm.).
57. Uchwała nr XXIII/511/2004 Rady Miasta Gdyni, z dnia 22 września 2004 r. w sprawie Statutu Dzielnicy Chylonia (tekst jedn. z późn. zm.).
58. Uchwała nr XXIII/514/2004 Rady Miasta Gdyni, z dnia 22 września 2004 r. w sprawie regulaminu rad dzielnic (tekst jedn. z późn. zm.).
59. Uchwała Rady Miasta Gdyni nr XXVI/598/2004 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na rok 2005.

60. Uchwała nr XXXIII/776/2005 Rady Miasta Gdyni z dnia 30 sierpnia 2005 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2006 roku.
61. Uchwała Rady Miasta Gdyni nr XXXVII/885/2005 z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na rok 2006.
62. Uchwała nr XLIV/1042/2006 Rady Miasta Gdyni z dnia 30 sierpnia 2006 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2007 roku.
63. Uchwała Rady Miasta Gdyni nr IV/44/07 z dnia 24 stycznia 2007 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na rok 2007.
64. Uchwała nr X/288/07 Rady Miasta Gdyni z dnia 29 sierpnia 2007 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2008 roku.
65. Uchwała Rady Miasta Gdyni nr XV/349/07 z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na rok 2008.
66. Uchwała Rady Miasta Gdyni nr XXI/504/2008 z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2009 roku.
67. Uchwała nr XXI/505/08 Rady Miasta Gdyni z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie uchylenia Uchwały nr Xm/318/07 Rady Miasta Gdyni z dnia 24 października 2007 r. w sprawie przyjęcia regulaminu konkursów dla rad dzielnic organizowanych w celu realizacji zadań w następujących obszarach działań: dzieci i młodzież, kultura, bezpieczeństwo oraz przyjęcia nowych regulaminów konkursów dla rad dzielnic organizowanych w celu realizacji zadań w następujących obszarach działań: dzieci i młodzież, kultura, bezpieczeństwo oraz estetyzacja otoczenia.
68. Uchwała Rady Miasta Gdyni nr XXVI/601/08 z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na rok 2009.
69. Uchwała Rady Miasta Gdyni nr XXXIII/738/2009 z dnia 24 czerwca 2009 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2010 roku.
70. Uchwała Rady Miasta Gdyni nr XXXVIII/845/09 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na rok 2010.
71. Uchwała Rady Miasta Gdyni nr XLIV/991/2010 z dnia 23 czerwca 2010 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2011 roku.
72. Uchwała nr XLVI/1103/10 Rady Miasta Gdyni z dnia 29 września 2010 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLIV/991/10 Rady Miasta Gdyni z dnia 23 czerwca 2010 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2011 roku.
73. Uchwała Rady Miasta Gdyni nr IV/60/11 z dnia 2 lutego 2011 r. w sprawie uchwalenia bu-

dżetu miasta Gdyni na rok 2011.

74. Uchwała Rady Miasta Gdyni nr GXV184/2011 z dnia 22 czerwca 2011 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2012 roku.
75. Uchwała Rady Miasta Gdyni nr XV/278/11 z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na rok 2012.
76. Uchwała Rady Miasta Gdyni nr XX1/402/2012 z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w roku 2013.
77. Uchwała nr XX1/408/12 Rady Miasta Gdyni z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.
78. Uchwała Rady Miasta Gdyni nr XXVI/544/12 z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na rok 2013.
79. Uchwała Rady Miasta Gdyni nr XXXII/656/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w roku 2014.
80. Uchwała nr XXXVI/756/13 Rady Miasta Gdyni z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu przeprowadzania Budżetu Obywatelskiego.
81. Uchwała nr XXXVII/779/13 Rady Miasta Gdyni z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na rok 2014.
82. Uchwała Rady Miasta Gdyni nr XLIV/899/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie ustalenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w roku 2015.
83. Uchwała Rady Miasta Gdyni nr IV/43/15 z dnia 21 stycznia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na rok 2015.
84. Uchwała nr VI/65/15 Rady Miasta Gdyni z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu przeprowadzania Budżetu Obywatelskiego oraz ustalenia wysokości środków na jego realizację w roku 2015.
85. Uchwała Rady Miasta Gdyni nr X/163/2015 z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia kwoty kalkulacyjnej przypadającej na jednego mieszkańca dzielnicy.
86. Uchwała nr III/243/15 Rady Miasta Gdyni z dnia 28 października 2015 r. w sprawie przyjęcia zasad przeprowadzania konkursu dla rad dzielnic „Przyjazna dzielnica”.
87. Uchwała Rady Miasta Gdyni nr XV/308/2015 z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na rok 2016.
88. Uchwała nr XVII/428/16 Rady Miasta Gdyni z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu przeprowadzenia Budżetu Obywatelskiego 2016 oraz ustalenia

- wysokości środków na jego realizację.
89. Uchwała nr VI/47/90 Rady Miasta Krakowa z dnia 8 września 1990 r. w sprawie udzielenia Prezydentowi Miasta Krakowa upoważnienia w zakresie współpracy międzynarodowej oraz przystąpienia organizacji międzynarodowej oraz przystąpienia organizacji międzynarodowych.
  90. Uchwała nr XXIX/198/91 Rady Miasta Krakowa z dnia 30 sierpnia 1991 r. w sprawie organizacji i zakresów działania dzielnic.
  91. Uchwała nr LVI/380/92 Rady Miasta Krakowa z dnia 4 lipca 1992 r. w sprawie zmian w statucach dzielnic.
  92. Uchwała nr LXX/466/93 Rady Miasta Krakowa z dnia 8 stycznia 1993 r. w sprawie polityki zagranicznej samorządu miasta Krakowa.
  93. Uchwała nr LXXX/516/93 Rady Miasta Krakowa z dnia 2 kwietnia 1993 r. w sprawie opracowania zasad wydzielania w budżecie miasta środków na funkcjonowanie dzielnic.
  94. Uchwała nr CXI/732/94 Rady Miasta Krakowa z dnia 22 kwietnia 1994 r. w sprawie organizacji i zakresów działania dzielnic.
  95. Uchwała nr LVI/519/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 17 lipca 1996 r. w sprawie powierzenia dzielnicom kompetencji decyzyjnych przy wyborze szczegółowych zadań w określonych dziedzinach.
  96. Uchwała nr LXVII/660/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie organizacji i zakresów działania dzielnic.
  97. Uchwała nr LXXIII/725/97 Rady Miasta Krakowa z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie zasad ustalania i wypłacania diet dla przewodniczących zarządów dzielnic.
  98. Uchwała nr CIII/955/98 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 stycznia 1998 r. w sprawie zasad ustalania i wypłacania diet dla przewodniczących, zastępców, członków zarządów dzielnic oraz członków rad dzielnic.
  99. Uchwała nr CXVII/1040/98 Rady Miasta Krakowa z dnia 20 maja 1998 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zasad ustalania i wypłacania diet dla przewodniczących, zastępców, członków zarządów dzielnic oraz członków rad dzielnic.
  100. Uchwała nr XXXI/232/99 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 października 1999 r. w sprawie powierzenia dzielnicom kompetencji decyzyjnych przy wyborze szczegółowych zadań w określonych dziedzinach.
  101. Uchwała nr LXII/514/00 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 października 2000 r., zmieniająca uchwałę nr XXXI/232/99 Rady Miasta Krakowa z 6 października 1999 r. w sprawie

- powierzenia dzielnicom kompetencji decyzyjnych przy wyborze szczegółowych zadań w określonych dziedzinach.
102. Uchwała nr CXV/1053/02 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 czerwca 2002 r., zmieniająca uchwałę nr LXVII/660/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie organizacji i zakresu działania dzielnic.
  103. Uchwała nr CXXIII/1157/02 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 października 2002 r. w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego Statutów Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa.
  104. Uchwała nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 kwietnia 2003 r. w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa.
  105. Uchwała nr XXIII/224/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 10 września 2003 r. w sprawie zmiany uchwały nr CIII/955/98 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 stycznia 1998 r. w sprawie zasad ustalania i wypłacania diet dla przewodniczących, zastępców, członków zarządów dzielnic oraz członków rad dzielnic.
  106. Uchwała nr LXXV/734/05 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Miasta Krakowa nr XXXI/232/99 z dnia 6 października 1999 r. w sprawie powierzenia dzielnicom kompetencji decyzyjnych przy wyborze szczegółowych zadań w określonych dziedzinach.
  107. Uchwała nr LXXX/815/05 Rady Miasta Krakowa z dnia 8 czerwca 2005 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Miasta Krakowa w przedmiocie zmiany uchwały nr LXVII/660/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie organizacji i zakresu działania dzielnic.
  108. Uchwała nr CX/1107/06 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 maja 2006 r. w sprawie zmiany uchwały nr LXVII/660/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie organizacji i zakresu działania dzielnic.
  109. Uchwała nr CXIII/1126/06 Rady Miasta Krakowa z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie współpracy Gminy Miejskiej Kraków ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.
  110. Uchwała nr CXVIII/1270/06 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 października 2006 r. w sprawie zmiany uchwały nr CIII/955/98 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 stycznia 1998 r. w sprawie zasad ustalania i wypłacania diet dla przewodniczących, zastępców, członków zarządów dzielnic oraz członków rad dzielnic.



111. Uchwała nr CXVII/1231/06 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 września 2006 r. w sprawie utworzenia Osiedla Uzdrawisko Swoszowice jako jednostki pomocniczej niższego rzędu w ramach Dzielnicy X Miasta Krakowa.
112. Uchwała nr VII/88/07 Rady Miasta Krakowa z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie konkursu dla rad dzielnic miasta Krakowa w latach 2007-2010.
113. Uchwała nr XVIII/229/07 Rady Miasta Krakowa z dnia 4 lipca 2007 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa.
114. Uchwała nr XXIII/280/07 Rady Miasta Krakowa z dnia 10 października 2007 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa w rejonie Sanktuarium Bożego Miłosierdzia w Łagiewnikach oraz w sprawie zmiany niektórych innych uchwał.
115. Uchwała nr L/638/08 Rady Miasta Krakowa z dnia 10 września 2008 r. w sprawie zmiany uchwały nr LXVII/660/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie organizacji i zakresu działania dzielnic.
116. Uchwała nr LXX/912/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 29 kwietnia 2009 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Miasta Krakowa nr XXXI/232/99 z dnia 6 października 1999 r. w sprawie powierzenia dzielnicom kompetencji decyzyjnych przy wyborze szczegółowych zadań w określonych dziedzinach.
117. Uchwała nr LXXII/916/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie reorganizacji jednostki budżetowej Zespołu Ekonomiki Oświaty Kraków-Zachód w Krakowie, zmiany jej nazwy i nadania statutu oraz likwidacji jednostek budżetowych: Zespołu Ekonomiki Oświaty Kraków-Południe i Zespołu Ekonomiki Oświaty Kraków-Wschód.
118. Uchwała nr LXXIV/955/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 3 czerwca 2009 r. w sprawie zmiany uchwały nr CIII/955/98 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 stycznia 1998 r. w sprawie zasad ustalania i wypłacania diet dla przewodniczących, zastępców, członków zarządów dzielnic oraz członków rad dzielnic.
119. Uchwała nr VIII/63/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Krakowa na lata 2011-2033.
120. Uchwała nr XLVI/612/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Krakowa.
121. Uchwała nr LXXVII/1134/13 Rad Miasta Krakowa z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie zmiany uchwały nr LXX/1013/13 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie

Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Krakowa.

122. Uchwała nr XCIX/1495/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie.
123. Uchwała nr XCIX/1496/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy II Grzegórzki w Krakowie.
124. Uchwała nr XCIX/1497/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy III Prądnik Czerwony w Krakowie.
125. Uchwała nr XCIX/1498/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 marca 2014 r. sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy IV Prądnik Biały w Krakowie.
126. Uchwała nr XCIX/1499/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie: organizacji i zakresu działania Dzielnicy V Krowodrza w Krakowie.
127. Uchwała nr XCIX/1500/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy VI Bronowice w Krakowie.
128. Uchwała nr XCIX/1501/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy VII Zwierzyniec w Krakowie.
129. Uchwała nr XCIX/1502/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy VIII Dębniki w Krakowie.
130. Uchwała nr XCIX/1503/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy IX Łagiewniki-Borek Fałęcki w Krakowie.
131. Uchwała nr XCIX/1504/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy X Swoszowice w Krakowie.
132. Uchwała nr XCIX/1505/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XI Podgórze Duchackie w Krakowie.
133. Uchwała nr XCIX/1506/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XII Bieżanów-Prokocim w Krakowie.
134. Uchwała nr XCIX/1507/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XIII Podgórze w Krakowie.
135. Uchwała nr XCIX/1508/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XIV Czyżyny w Krakowie.
136. Uchwała nr XCIX/1509/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XV Mistrzejowice w Krakowie.
137. Uchwała nr XCIX/1510/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XVI Bieńczyce w Krakowie.

138. Uchwała nr XCIX/1511/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XVII Wzgórza Krzesławickie w Krakowie.
139. Uchwała nr XCIX/1512/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XVIII Nowa Huta w Krakowie.
140. Uchwała nr CXII/1700/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2014 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa.
141. Uchwała nr CXXI/1934/14 z dnia 5 listopada 2014 r. w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Miasta Krakowa.
142. Uchwała nr XVI/285/15 Rady Miasta Krakowa z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie wykazu dróg, obiektów i terenów, na których realizowane są zadania Dzielnic I-XVIII Miasta Krakowa.
143. Uchwała nr XLIV/791/16 Rady Miasta Krakowa z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie zmiany uchwały nr LXX/1013/13 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Krakowa.
144. Uchwała nr LXI/1319/16 Rady Miasta Krakowa z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie budżetu Miasta Krakowa na rok 2017.
145. Uchwała nr LXXVI/1136/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie uchwalenia statutu Osiedla Stare Miasto.
146. Uchwała nr LXXVI/1154/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie uchwalenia statutu Osiedla Chartowo.
147. Uchwała nr LXXIX/1181/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 12 października 2010 r. w sprawie zasad przyznawania diet i zwrotu kosztów podróży służbowej dla członków organów j ednostek pomocniczych - osiedli.
148. Uchwała nr LXXX/1202/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie Statutu Miasta Poznania.
149. Uchwała nr XVII/199/Vn/2015 Rady Miasta Poznania z dnia 29 września 2015 r. w sprawie szczegółowych zasad naliczania środków budżetowych na realizację zadań przez osiedla oraz szczegółowych uprawnień do prowadzenia gospodarki finansowej przez osiedla.
150. Uchwała nr IV/27/03 Rady Gminy Łuźna z dnia 17 marca 2003 r. w sprawie statutu Sołectwa Biesna, Łuźna, Mszanka, Szalowa i Wola Łużańska.
151. Uchwała nr 390/XXXVI/96 Rady Gminy Warszawa Centrum z dnia 19 września 1996 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego Statutu Gminy Warszawa-Centrum.

152. Uchwała nr 774/LIX/98 Rady Gminy Warszawa-Centrum z dnia 15 stycznia 1998 r. w sprawie nadania statutu Osiedlu Przyczółek Grochowski i określenia jego granic.
153. Uchwała nr 990/LXV/98 Rady Gminy Warszawa-Centrum z dnia 4 czerwca 1998 r. w sprawie utworzenia Kolonii Mariensztat, nadania jej statutu i określenia jej granic.
154. Uchwała nr XXXI/467/IV/2005 Rady Miasta Trzebini z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie Statutów sołectw w gminie Trzebinia.
155. Uchwała nr V/44/03 Rady Miejskiej w Oleśnie z dnia 26 marca 2003 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw gminy Olesno.
156. Uchwała nr 370/2000 Zarządu Miasta Krakowa z dnia 10 kwietnia 2000 r. w sprawie wprowadzenia Procedury planowania i realizacji zadań w zakresie tworzenia, modernizacji i utrzymania ogródków jordanowskich oraz zieleńców i skwerów wraz z małą architekturą.
157. Zarządzenie nr 3502/11/VI/R Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 20 września 2011 r. w sprawie zmiany treści Zarządzenia nr 2992/11/VI/R z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie uruchomienia przez rady dzielnic środków na gminne zadania inwestycyjne i remontowe w latach 2011-2014.
158. Zarządzenie nr 2304/15/VII/R Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 9 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia Procedur przyznawania środków dla rad dzielnic na gminne zadania inwestycyjne i remontowe w latach 2015-2018 oraz uruchomienia środków na te zadania.
159. Zarządzenie nr 636/2003 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie zmian w Procedurze planowania i realizacji kulturalnych wydarzeń lokalnych dzielnic.
160. Zarządzenie nr 15/2004 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 12 stycznia 2004 r. w sprawie wprowadzania procedury planowania i realizacji zadań w ramach Programu Poprawy Bezpieczeństwa dla Miasta Krakowa pod nazwą „Bezpieczny Kraków”.
161. Zarządzenie nr 1077/2004 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 5 lipca 2004 r. w sprawie procedur planowania i realizacji zadań powierzonych dzielnicom w zakresie budowy i przebudowy ulic gminnych wraz z oświetleniem oraz w zakresie prac remontowych dróg, chodników i oświetlenia.
162. Zarządzenie nr 1451/2005 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 5 sierpnia 2005 r. w sprawie procedury planowania i realizacji prac remontowych żłobków.
163. Zarządzenie nr 1326/2005 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawie wprowadzenia procedury planowania i realizacji zadań powierzonych dzielnicom w zakresie problematyki osób niepełnosprawnych.
164. Zarządzenie nr 1963/2005 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 25 października 2005 r. w

sprawie wprowadzenia procedury planowania i realizacji prac remontowych gimnazjów, szkół podstawowych i przedszkoli.

165. Zarządzenie nr 1153/06 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 6 czerwca 2006 r. w sprawie utworzenia okręgów wyborczych w wyborach do rad dzielnic miasta Krakowa w 2006 r.
166. Zarządzenie nr 1445/06 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie utworzenia okręgów wyborczych w wyborach do rad dzielnic miasta Krakowa w 2006 roku.
167. Zarządzenia nr 2281/2007 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29 października 2007 r. w sprawie wprowadzenia procedury realizacji zadań priorytetowych dzielnicy.
168. Zarządzenie nr 1362/2008 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie wprowadzenia procedury kontroli zadań priorytetowych i powierzonych dzielnicy.
169. Zarządzenie nr 1729/2009 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 7 sierpnia 2009 r. w sprawie wprowadzenia procedury planowania i realizacji zadań powierzonych dzielnicom w zakresie budowy, modernizacji, prac remontowych osiedlowej i szkolnej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej w ramach uprawnień decyzyjnych dzielnic przyznanych uchwałą nr XXXI/232/99 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 października 1999 r. w sprawie powierzenia dzielnicom kompetencji decyzyjnych przy wyborze szczegółowych zadań w określonych dziedzinach.
170. Zarządzenie nr 1885/2009 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 28 sierpnia 2009 r. w sprawie rozpatrzenia wniosków do zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa.
171. Zarządzenie nr 2306/2011 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 10 października 2011 r. w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Biura ds. Ochrony Zdrowia.
172. Zarządzenie nr 848/2012 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Krakowa za rok 2011, informacji o stanie mienia komunalnego Gminy Miejskiej Kraków za rok 2011 oraz sprawozdania z wykonania planów finansowych jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 10, 13 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dla których organem założycielskim jest Gmina Miejska Kraków za 2011 rok.
173. Zarządzenie nr 833/2013 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 28 marca 2013 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Krakowa za 2012 rok, informacji o stanie mienia komunalnego Gminy Miejskiej Kraków oraz sprawozdania z wykonania planów finansowych jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 10, 13 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o

finansach publicznych, dla których organem założycielskim jest Gmina Miejska Kraków za 2012 rok.

174. Zarządzenie nr 865/2013 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29 marca 2013 r. w sprawie rozpatrzenia nierozpoznanych wniosków do zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa, wniesionych w okresie od 7 marca do 30 czerwca 2008 roku.
175. Zarządzenie nr 1744/2013 Prezydenta Miasta Krakowa z 17 czerwca 2013 r. w sprawie rozpatrzenia wniosków zgłoszonych w związku z udziałem społeczeństwa w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa.
176. Zarządzenie nr 21/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie rozpatrzenia uwag złożonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa wraz z prognozą oddziaływania na środowisko.
177. Zarządzenie nr 818/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu miasta Krakowa za 2013 rok, informacji o stanie mienia komunalnego Gminy Miejskiej Kraków oraz sprawozdania z wykonania planów finansowych jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 10, 13 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dla których organem założycielskim jest Gmina Miejska Kraków za 2013 rok.
178. Zarządzenie nr 1006/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 14 kwietnia 2014 r. w sprawie zmiany Zarządzenia nr 221/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie rozpatrzenia uwag złożonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa.
179. Zarządzenie nr 1503/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 2 czerwca 2014 r. w sprawie rozpatrzenia uwag złożonych do ponownie wyłożonego do publicznego wglądu projektu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa wraz z prognozą oddziaływania na środowisko.
180. Zarządzenie nr 719/2015 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu miasta Krakowa za 2014 rok, informacji o stanie mienia komunalnego Gminy Miejskiej Kraków oraz sprawozdania z wykonania planów finansowych jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 10, 13 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o

finansach publicznych, dla których organem założycielskim jest Gmina Miejska Kraków za 2014 rok.

181. Zarządzenie nr 770/2016 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu miasta Krakowa za 2015 rok, informacji o stanie mienia komunalnego Gminy Miejskiej Kraków oraz sprawozdania z wykonania planów finansowych jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 10, 13 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dla których organem założycielskim jest Gmina Miejska Kraków za 2015 rok.
182. Zarządzeniu nr 26/2011/K Prezydenta Miasta Poznania z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawie współdziałania wydziałów Urzędu Miasta Poznania i kierowników jednostek organizacyjnych Miasta z jednostkami pomocniczymi miasta - osiedlami.
183. Zarządzenie nr 27/2016/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 12 stycznia 2016 r. w sprawie zasad planowania zadań jednostek pomocniczych miasta, monitorowania realizacji i sprawozdawczości.
184. Zarządzenie nr 512/2016/P Prezydenta Miasta Poznania z 22 czerwca 2016 r. w sprawie organizacji konkursu na dofinansowanie zadań inwestycyjnych jednostek pomocniczych miasta - osiedli.
185. Uchwała nr XLI/327/2005 Rady Dzielnicy III z dnia 25 października 2005 r. w sprawie opinii lokalizacji spopielarni na terenie Cmentarza Prądnik Czerwony.
186. Uchwała nr XI/102/2015 Rady Dzielnicy III Prądnik Czerwony z dnia 29 września 2015 r. w sprawie podziału środków finansowych na zadanie pn. „Obsługa dzielnic” na 2016 rok.
187. Uchwała nr III/37/2007 Rady Dzielnicy VI Bronowice z dnia 30 stycznia 2007 r. w sprawie opracowania Planu Zagospodarowania Przestrzennego dla części obszaru Dzielnicy VI.
188. Uchwała nr VII/72/2007 Rady Dzielnicy VII Zwierzyniec z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie poparcia protestu mieszkańców wobec planowanej inwestycji przy ul. Korzeniowskiego.
189. Uchwała nr V/48/2007 Rady Dzielnicy VII Zwierzyniec z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie wniosku o pilne przystąpienie do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Półwsie” ograniczonego od wschodu al. Krasieńskiego, od północy al. Focha, od zachodu rzeką Rudawą, od południa rzeką Wisłą.
190. Uchwała nr XI/103/2015 Rady Dzielnicy VII Zwierzyniec z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie wniosku do Prezydenta Miasta Krakowa dotyczącego wprowadzenia do Wieloletniej Prognozy Finansowej i Wieloletniego Planu Inwestycyjnego zadania inwestycyjnego plano-

wanego przez Radę Dzielnicy VII Zwierzyniec do realizacji w latach 2016-2017.

191. Uchwała nr VI/53/2007 Rady Dzielnicy IX Łagiewniki-Borek Fałęcki z dnia 6 marca 2007 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Borku Fałęckiego po zachodniej stronie ul. Zakopiańskiej.
192. Uchwała nr LXXVI/531/2006 Rady Dzielnicy X z dnia 7 marca 2006 r. w sprawie wydania opinii dotyczącej zmiany uchwały nr LXVII/660/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie organizacji i zakresu działania dzielnic.
193. Uchwała nr LXXXVIII/574/2006 Rady Dzielnicy X Swoszowice z dnia 5 września 2006 r. w sprawie dokonania korekty granicy Dzielnicy X.
194. Uchwała nr LVIII/295/2006 Rady Dzielnicy XI Podgórze Duchackie z dnia 28 sierpnia 2006 r. w sprawie wydania wniosku do Rady Miasta Krakowa o dokonanie korekty granicy Dzielnicy XI.
195. Postanowienie Miejskiego Komisarza Wyborczego nr 1/2006 z dnia 9 października 2006 r.
196. Postanowienie Miejskiego Komisarza Wyborczego nr 2/2006 z dnia 10 października 2006 r.

|                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Rysunek 1. Trójmiasto krakowskie w XV wieku.....                                      | 25  |
| Rysunek 2. Rozwój terytorialny miasta na początku XX wieku.....                       | 39  |
| Rysunek 3. Powiększenie obszaru Krakowa w czasie okupacji hitlerowskiej.....          | 55  |
| Rysunek 4. Podział Krakowa na sześć dzielnic.....                                     | 67  |
| Rysunek 5. Podział Krakowa na cztery dzielnice .....                                  | 68  |
| Rysunek 6. Rozwój terytorium miasta Krakowa.....                                      | 71  |
| Rysunek 7. Granice dzielnic samorządowych na tle dzielnic administracyjnych.....      | 81  |
| Rysunek 8. Podstawowe modele jednostek pomocniczych gmin funkcjonujące w Polsce ..... | 108 |
| Rysunek 9. Struktura wyborcza sołectw gminy Olesno.....                               | 115 |
| Rysunek 10. Struktura wyborcza Sołectwa Szalowa, gmina Łużna .....                    | 116 |
| Rysunek 11. Struktura wyborcza Sołectwa Dulowa, miasto Trzebinia .....                | 117 |
| Rysunek 12. Struktura organów sołectw.....                                            | 119 |
| Rysunek 13. Poznań - podział na osiedla samorządowe .....                             | 123 |
| Rysunek 14. Gdynia - podział na dzielnice .....                                       | 132 |
| Rysunek 15. Podział m. st. Warszawy na gminy i dzielnice, lata 1994-2002.....         | 150 |
| Rysunek 16. Schemat organizacyjny warszawskiego samorządu, lata 1994-1998.....        | 152 |
| Rysunek 17. Warszawa - podział na dzielnice, rok 2015.....                            | 155 |



## SPIS TABEL

|                                                                                                            |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Rysunek 18. Podział Krakowa na 18 dzielnic .....                                                           | 163 |
| Rysunek 19. Wewnętrzna struktura dzielnic samorządowych Krakowa .....                                      | 174 |
| Rysunek 20. Uprawnienia budżetowe krakowskich dzielnic - podział na grupy główne, lata 1996-2014.....      | 182 |
| Rysunek 21. Frekwencja wyborcza w wyborach do rad dzielnic Krakowa, lata 2002-2014.....                    | 216 |
| Rysunek 22. Średnia liczba kandydatów w wyborach do rad dzielnic Krakowa, lata 2002-2014.....              | 218 |
| Rysunek 23. Formy współpracy międzynarodowej Krakowa.....                                                  | 253 |
| Rysunek 24. Budapeszt - struktura organizacyjna samorządu .....                                            | 262 |
| Rysunek 25. Wiedeń - podział na dzielnice .....                                                            | 266 |
| Rysunek 26. Struktura wiedeńskich rad dzielnic .....                                                       | 267 |
| Rysunek 27. Stuttgart - podział na dzielnice .....                                                         | 280 |
| Rysunek 28. Kafeteria odpowiedzi zastosowana w pytaniu nr 8 .....                                          | 286 |
| Rysunek 29. Proponowany podział Krakowa na 7 dzielnic na tle obecnie funkcjonującej struktury .....        | 330 |
| Tabela 1. Zestawienie nazw krakowskich dzielnic z nazwami miejscowości powstałych w XIV - XVII wieku ..... | 28  |
| Tabela 2. Prezydenci Miasta Krakowa doby autonomii galicyjskiej .....                                      | 35  |
| Tabela 3. Ludność Krakowa w latach 1791-1915.....                                                          | 42  |
| Tabela 4. Prezydenci Miasta Krakowa w czasach II Rzeczypospolitej .....                                    | 48  |
| Tabela 5. Przyrost ludności w Krakowie w latach 1918-1939.....                                             | 50  |
| Tabela 6. Struktura ludności Krakowa wg języka ojczystego, 1931 rok .....                                  | 51  |
| Tabela 7. Struktura ludności Krakowa wg wyznania, 1931 rok .....                                           | 51  |
| Tabela 8. Prezydenci Miasta Krakowa w latach 1945-1950.....                                                | 63  |
| Tabela 9. Przewodniczący Prezydium Rady Narodowej Miasta Krakowa w latach 1950-1973...66                   |     |
| Tabela 10. Prezydenci Miasta Krakowa w latach 1975-1990.....                                               | 70  |
| Tabela 11. Powierzchnia miasta w latach 1945-1990.....                                                     | 72  |
| Tabela 12. Dzielnice administracyjne Krakowa .....                                                         | 74  |
| Tabela 13. Ludność i gęstość zaludnienia w Krakowie w latach 1945-1990 .....                               | 76  |
| Tabela 14. Dzielnice administracyjne Krakowa i rady narodowe, rok 1973 .....                               | 76  |
| Tabela 15. Ludność dzielnic administracyjnych Krakowa w latach 1960-1990 .....                             | 77  |
| Tabela 16. Rodzaje krakowskich dzielnic w latach 1859-2015 .....                                           | 80  |
| Tabela 17. Porównanie cech samorządu terytorialnego z systemem rad narodowych .....                        | 84  |

## **SPIS TABEL**

|                                                                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 18. Podział zadań rady powiatu.....                                                                                   | 94  |
| Tabela 19. Zestawienie jednostek pomocniczych w miastach powyżej 200 tys. mieszkańców<br>(wg stanu na rok 2016).....         | 110 |
| Tabela 20. Wysokość diet w jednostkach pomocniczych dużych miast w odniesieniu do poznańskich osiedli .....                  | 127 |
| Tabela 21. Wyniki wyborów do rad osiedli Poznania w latach 2011-2015.....                                                    | 129 |
| Tabela 22. Powierzchnia i liczba ludności dzielnic Gdyni, stan na rok 2015.....                                              | 133 |
| Tabela 23. Wysokość kwoty bazowej na jednego mieszkańca Gdyni w latach 1999-2016, w PLN<br>.....                             | 136 |
| Tabela 24. Całkowita wysokość budżetu podstawowego dzielnic Gdyni w roku 2014, w PLN<br>.....                                | 137 |
| Tabela 25. Rozdysponowanie budżetu podstawowego dzielnic Gdyni wg klasyfikacji budżetowej<br>w latach 2003-2016, w PLN ..... | 139 |

|                                                                                                                                                       |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 26. Wysokość środków finansowych przeznaczonych na zadania inwestycyjno-remontowe dzielnic Gdyni w latach 2011-2014, w PLN.....                | 140 |
| Tabela 27. Wysokość środków finansowych przeznaczana uchwałami Rady Miasta Gdyni na konkursy dzielnic w latach 2008-2016, w PLN.....                  | 141 |
| Tabela 28. Wysokość środków finansowych przeznaczonych na budżet obywatelskich dzielnic Gdyni w rozbiciu na poszczególne dzielnice, w PLN.....        | 143 |
| Tabela 29. Powierzchnia i ludność warszawskich gmin, rok 2001.....                                                                                    | 149 |
| Tabela 30. Powierzchnia i ludność Warszawy z podziałem na dzielnice, rok 2010.....                                                                    | 154 |
| Tabela 31. Liczba członków rad dzielnic Krakowa w latach 1991-2015.....                                                                               | 177 |
| Tabela 32. Plan finansowy Dzielnicy IX Łagiewniki-Borek Fałęcki za 2007 rok.....                                                                      | 184 |
| Tabela 33. Struktura wydatków administracyjnych Rady Dzielnicy III w latach 1995-1996....                                                             | 185 |
| Tabela 34. Składniki i wysokość diet przysługujących członkom Rady Dzielnicy III w latach 1995-1996.....                                              | 185 |
| Tabela 35. Wysokość środków finansowych przeznaczana na program zadań priorytetowych dzielnic Krakowa w PLN.....                                      | 188 |
| Tabela 36. Liczba zadań priorytetowych dzielnic Krakowa w latach 2003-2006 (IV kadencja)                                                              | 190 |
| Tabela 37. Stopień wykorzystania środków priorytetowych przez dzielnice Krakowa w latach 2003-2006.....                                               | 191 |
| Tabela 38. Wysokość środków przeznaczanych na zadania powierzone dzielnicom Krakowa w latach 1997-2014, w PLN.....                                    | 194 |
| Tabela 39. Wykonanie zadań inwestycyjnych dzielnic Krakowa w latach 2011-2015, w proc...                                                              | 201 |
| Tabela 40. Wysokość środków finansowych przeznaczanych przez dzielnice Krakowa na budżet obywatelski w latach 2015-2018, w PLN.....                   | 204 |
| Tabela 41. Wydatkowanie środków wydzielonych do dyspozycji dzielnic Krakowa w układzie działów klasyfikacji budżetowej w latach 2011-2015, w PLN..... | 205 |
| Tabela 42. Rozdysponowanie środków na zadania wieloletnie dzielnic Krakowa wg stanu na rok 2016, w PLN.....                                           | 206 |
| Tabela 43. Wysokość środków finansowych przeznaczana na Konkurs Dzielnic Krakowa w latach 1995-2010.....                                              | 209 |
| Tabela 44. Frekwencja wyborcza w wyborach do rad dzielnic Krakowa w latach 1998-2014....                                                              | 215 |
| Tabela 45. Kandydaci zarejestrowani w wyborach do rad dzielnic Krakowa w roku 2002 - podział na ugrupowania polityczne.....                           | 219 |
| Tabela 46. Kandydaci zarejestrowani w wyborach do rad dzielnic Krakowa w roku 2006 -                                                                  |     |

|                                                                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| podział na ugrupowania polityczne.....                                                                                                         | 219 |
| Tabela 47. Kandydaci zarejestrowani w wyborach do rad dzielnic Krakowa w roku 2011 -<br>podział na ugrupowania polityczne.....                 | 220 |
| Tabela 48. Kandydaci zarejestrowani w wyborach do rad dzielnic Krakowa w roku 2014 -<br>podział na ugrupowania polityczne.....                 | 220 |
| Tabela 49. Radni krakowskich dzielnic w latach 2002-2014 podział wg identyfikacji wyborczej w<br>dniu wyborów .....                            | 223 |
| Tabela 50. Współpraca międzynarodowa miasta Krakowa, stan na rok 2016.....                                                                     | 250 |
| Tabela 51. Zasady prowadzenia współpracy międzynarodowej przez miasto Kraków.....                                                              | 252 |
| Tabela 52. Wielkość jednostek podstawowych samorządu terytorialnego w krajach Europy Środ-<br>kowej.....                                       | 259 |
| Tabela 53. Główne typy konstytucji gmin w Niemczech .....                                                                                      | 276 |
| Tabela 54. Zadania gmin w Republice Federalnej Niemiec .....                                                                                   | 277 |
| Tabela 55. Rodzaje nazw dzielnic używane przez mieszkańców Krakowa, rok 2005 .....                                                             | 291 |
| Tabela 56. Opinie mieszkańców dotyczące skuteczności rozwiązywania problemów przez<br>rady dzielnic, rok 2005.....                             | 307 |
| Tabela 57. Wartości wskazywane przez ankietowanych radnych krakowskich dzielnic dla<br>określenia swoich poglądów politycznych, rok 2006 ..... | 314 |
| Tabela 58. Aktywność zawodowa radnych miasta Krakowa (kadencje: IV, V, VI, VII).....                                                           | 318 |

## **SPIS WYKRESÓW**

|                                                                                                                          |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Wykres 1. Struktura Rady Miejskiej Krakowa, rok 1919.....                                                                | 44  |
| Wykres 2. Skład Rady Miejskiej Krakowa po reaktywacji, rok 1926 .....                                                    | 45  |
| Wykres 3. Wynik wyborów samorządowych z roku 1933 .....                                                                  | 47  |
| Wykres 4. Wynik wyborów samorządowych z roku 1938 .....                                                                  | 48  |
| Wykres 5. Dynamika wzrostu ludności Krakowa w latach 1945-2015, w tys. mieszkańców...77                                  |     |
| Wykres 6. Przeciętna wielkość jednostki pomocniczej największych polskich miast w roku<br>2016, w tys. mieszkańców ..... | 111 |
| Wykres 7. Wydatki jednostek pomocniczych jako proc. wydatków budżetowych miast w latach<br>2011 i 2013.....              | 112 |
| Wykres 8. Wysokość środków finansowych osiedli Poznania w latach 2011-2016, w mln PLN                                    |     |

|                                                                                                                                                                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Wykres 9. Przeciętna frekwencja w wyborach do rad jednostek pomocniczych w dużych miastach w latach 2010-2014 .....                                                                                                                        | 130 |
| Wykres 10. Rozdysponowanie budżetu podstawowego dzielnic Gdyni wg klasyfikacji budżetowej w latach 2003-2016 .....                                                                                                                         | 138 |
| Wykres 11. Frekwencja wyborcza w wyborach do rad dzielnic Gdyni w latach 2003-2015, w proc .....                                                                                                                                           | 145 |
| Wykres 12. Wysokość środków finansowych przeznaczana na program zadań priorytetowych dzielnic Krakowa (mln PLN) .....                                                                                                                      | 189 |
| Wykres 13. Wysokość środków przeznaczanych na zadania powierzone dzielnic Krakowa w latach 1997-2014, mln PLN .....                                                                                                                        | 193 |
| Wykres 14. Nakłady inwestycyjne krakowskich dzielnic w latach 2011-2015, w PLN 200                                                                                                                                                         |     |
| Wykres 15. Linia trendu liczby kandydatów do rad dzielnic Krakowa rekomendowanych przez komitety i organizacje lokalne oraz kandydatów nieposiadających żadnej rekomendacji .....                                                          | 221 |
| Wykres 16. Aktywność partii politycznych w wyborach do rad dzielnic Krakowa w latach 2006-2014 w okresie podziału polskiej sceny politycznej pomiędzy PiS a PO .....                                                                       | 222 |
| Wykres 17. Radni miasta Krakowa pełniący funkcję członków rad krakowskich dzielnic w latach 1998-2018 .....                                                                                                                                | 225 |
| Wykres 18. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego Krakowa, stan prac planistycznych na dzień 11 lipca 2017 r .....                                                                                                                | 235 |
| Wykres 19. Rozstrzygnięcie przez Prezydenta Miasta Krakowa wniosków dzielnic do zmiany Studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego miasta Krakowa (z wyłączeniem wniosków nie dotyczących tematyki Studium).....                | 237 |
| Wykres 20. Rozstrzygnięcie przez Prezydenta Miasta Krakowa uwag zgłoszonych przez dzielnice do zmiany Studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego miasta Krakowa (z wyłączeniem wniosków nie dotyczących tematyki Studium)..... | 239 |
| Wykres 21. Aktywność dzielnic Krakowa w składaniu wniosków i występowaniu z uwagami do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w latach 2003-2017.....                                                                          | 240 |
| Wykres 22. Rozstrzygnięcie przez Prezydenta i Radę Miasta Krakowa wniosków i uwag dzielnic zgłoszonych do sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w latach 2003-2017 .....                                        | 241 |
| Wykres 23. Rodzaje nazw dzielnic używane przez radnych krakowskich jednostek pomocniczych, rok 2006.....                                                                                                                                   | 291 |
| Wykres 24. Odsetek mieszkańców Krakowa potrafiących poprawnie wskazać numer swojej                                                                                                                                                         |     |

|                                                                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| dzielnicy, rok 2005 .....                                                                                                                  | 292 |
| Wykres 25. Odsetek mieszkańców Krakowa potrafiących poprawnie wskazać numer swojej<br>dzielnicy, rok 2016 .....                            | 292 |
| Wykres 26. Przynajmniej częściowa znajomość nazwy dzielnicy Krakowa wśród jej miesz-<br>kańców, rok 2016 .....                             | 293 |
| Wykres 27. Przynajmniej częściowa znajomość nazwy dzielnicy Krakowa wśród jej mieszkańców<br>a staż zamieszkania, rok 2016 .....           | 293 |
| Wykres 28. Poziom satysfakcji z działań swojej rady dzielnicy wśród jej radnych, rok 2006<br>.....                                         | 295 |
| Wykres 29. Poziom satysfakcji z działań rad dzielnic wśród mieszkańców Krakowa, rok 2005<br>.....                                          | 295 |
| Wykres 30. Ocena działań władz samorządowych miasta Krakowa, rok 2016 .....                                                                | 296 |
| Wykres 31. Ocena krakowskich rad dzielnic z wyłączeniem kategorii odpowiedzi „neutralnie”<br>oraz „nie wiem”, rok 2016 .....               | 297 |
| Wykres 32. Poziom zorientowania mieszkańców Krakowa w działaniach rady swojej dzielnicy,<br>rok 2016.....                                  | 297 |
| Wykres 33. Samoocena stopnia poinformowania o działaniach rady swojej dzielnicy wśród<br>mieszkańców Krakowa, rok 2005 .....               | 298 |
| Wykres 34. Źródło kontaktu z działalnością rad dzielnic Krakowa, rok 2016 .....                                                            | 298 |
| Wykres 35. Preferowane kanały komunikacji z organami samorządowymi Krakowa, rok 2016<br>.....                                              | 299 |
| Wykres 36. Preferowane źródła informacji o działalności rad dzielnic Krakowa, rok 2005<br>.....                                            | 300 |
| Wykres 37. Najważniejsze problemy uniemożliwiające skuteczne działanie radom dzielnic<br>Krakowa w opinii radnych dzielnic, rok 2006 ..... | 301 |
| Wykres 38. Najważniejsze problemy wg radnych krakowskich dzielnic, rok 2006 .....                                                          | 302 |
| Wykres 39. Najważniejsze problemy wg mieszkańców krakowskich dzielnic, rok 2005 .....                                                      | 303 |
| Wykres 40. Najważniejsze problemy wg mieszkańców krakowskich dzielnic, podział na..... grupy,<br>rok 2016.....                             | 304 |
| Wykres 41. Najważniejsze problemy wg mieszkańców krakowskich dzielnic, wskazania powyżej<br>5 proc., rok 2016.....                         | 305 |
| Wykres 42. Opinie mieszkańców dotyczące skuteczności rozwiązywania problemów przez<br>rady dzielnic Krakowa, rok 2005 .....                | 307 |

|                                                                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Wykres 43. Radni dzielnic o skuteczności rozwiązywania problemów przez jednostki pomocnicze Krakowa, rok 2006.....                         | 307 |
| Wykres 44. Opinie mieszkańców Krakowa dotyczące radnych dzielnic, rok 2016.....                                                            | 308 |
| Wykres 45. Katalog spraw załatwianych w krakowskiej dzielnicy będącej miejscem zamieszkania, rok 2016.....                                 | 309 |
| Wykres 46. Preferencje radnych krakowskich dzielnic dotyczące obsługi administracyjnej, rok 2006.....                                      | 310 |
| Wykres 47. Preferencje mieszkańców Krakowa dotyczące obsługi administracyjnej, rok 2005 .....                                              | 310 |
| Wykres 48. Rola radnego dzielnicy wg krakowian, rok 2016 .....                                                                             | 311 |
| Wykres 49. Identyfikacja ze środowiskami politycznymi radnych krakowskich dzielnic IV kadencji, rok 2006 .....                             | 312 |
| Wykres 50. Wartości wskazywane przez ankietowanych radnych krakowskich dzielnic dla określenia swoich poglądów politycznych, rok 2006..... | 314 |
| Wykres 51. Podział radnych krakowskich dzielnic ze względu na płeć, kadencje: IV, V, VI, VII .....                                         | 315 |
| Wykres 52. Podział radnych miasta Krakowa ze względu na płeć, kadencje: IV, V, VI, VII .....                                               | 316 |
| Wykres 53. Aktywność zawodowa radnych krakowskich dzielnic, kadencje: IV, V, VI, VII ...                                                   | 317 |

<sup>57</sup> J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, *Dzieje Krakowa t. 3.*, s. 355.

<sup>91</sup> Historia Lasu Wolskiego, *Ogród Zoologiczny w Krakowie* [<http://www.zoo-krakow.pl/doc.php?group=19>; dostęp: 12 maja 2013].

<sup>146</sup> *Z przeszłości...*, red. J.M. Małecki, s. 370.

<sup>289</sup> T. Wierzbicki, Rady osiedli dostały pieniądze na budowę dróg lokalnych, *Swierczewo osiedle godne Poznania* [<http://www.swierczewo.poznan.pl/aktual-nosci/rady-osiedli-dostaly-pieniadze-na-budowe-drog-lokalnych>; dostęp: 21 stycznia 2017].

<sup>603</sup> *Die Informationsmanager StatistikAustria* [przeglądany 23 sierpnia 2015], dostępny w: [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/bevoelkerung/bevoelkerungsstand\\_und\\_veraenderung/bevoelkerung\\_zuj\\_ahres\\_quartalsanfang/023450.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/bevoelkerungsstand_und_veraenderung/bevoelkerung_zuj_ahres_quartalsanfang/023450.html).

<sup>604</sup> *Portal informacyjny Głównego Urzędu Statystycznego* [przeglądany 23 sierpnia 2015], dostępny w: <http://www.stat.gov.pl/> statystyka-regionalna/rankingi-statystyczne/miasta-najwieksze- pod-wzgle-dem-liczby-ludnosci/.

<sup>606</sup> B. Dolnicki, *Modele...*, s. 41.