

**Dominik Jaśkowiec**

# **DZIELNICE KRAKOWA**

**Ich rola i znaczenie  
w ustroju samorządowym  
miasta**



# **DZIELNICE KRAKOWA**



**Dominik Jaśkowiec**

A light gray silhouette map of Krakow, Poland, showing the boundaries of its districts. The map is centered on the page and serves as a background for the title and subtitle.

# **DZIELNICE KRAKOWA**

**Ich rola i znaczenie  
w ustroju samorządowym  
miasta**

© Copyright by Dominik Jaśkowiec & Wydawnictwo Libron  
Kraków 2022

ISBN 978-83-67209-09-0

Recenzent:  
dr hab. Monika Augustyniak, prof. KAAFM

Redakcja: Barbara Blaczkowska  
Korekta: Aneta Dzidek  
Skład: Elżbieta Krok  
Projekt okładki: Libron

Na okładce wykorzystano zdjęcie Jakuba Hałuna  
*Widok na Wzgórze Wawelskie z balonu widokowego w Krakowie*  
(<http://bityl.pl/zKKZv>)

Publikacja sfinansowana przez Uniwersytet Pedagogiczny  
im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie



Wydawnictwo LIBRON – Filip Lohner  
al. Daszyńskiego 21/13  
31-537 Kraków  
tel. 12 628 05 12  
e-mail: [office@libron.pl](mailto:office@libron.pl)  
[www.libron.pl](http://www.libron.pl)

# Spis treści

Wstęp	9
-------	---

## ROZDZIAŁ 1

Rozwój przestrzenny Krakowa – zarys historii administracyjnej miasta, systematyka krakowskich dzielnic	17
--	----

1.1. Kraków w dobie prawa magdeburgskiego	19
1.1.1. Uformowanie się krakowskiego trójmiasta	26
1.1.2. Ludność Krakowa i jego przedmieść do 1792 r.	32
1.2. Reformy Sejmu Wielkiego, Kraków w okresie rozbiorów	34
1.2.1. Kraków doby autonomii galicyjskiej (1866–1918)	37
1.2.2. Rozwój terytorialny miasta, powstanie Wielkiego Krakowa	41
1.2.3. Podział administracyjny Krakowa, utworzenie dzielnic katastralnych	44
1.2.4. Ludność miasta w latach 1792–1918	46
1.3. Kraków w czasach II Rzeczypospolitej	48
1.3.1. Korekty granic miasta, przyłączenie do Krakowa Lasu Wolskiego	55
1.3.2. Podział terytorialny miasta, utworzenie obwodów administracyjnych	55
1.3.3. Ludność miasta w latach 1919–1939	56
1.4. Kraków pod niemiecką okupacją	59
1.4.1. Poszerzenie granic miasta w 1941 r.	62
1.4.2. Narodowe strefy osiedlenia jako element segregacji rasowej	63
1.4.3. Ludność Krakowa w latach wojny	65
1.5. Kraków w okresie PRL (1945–1990)	66
1.5.1. Samorząd koncesjonowany 1945–1950	70
1.5.2. System rad narodowych w Krakowie w latach 1950–1973	72
1.5.3. Rady narodowe w latach 1973–1989	75
1.5.4. Rozwój terytorialny Krakowa w latach 1945–1986	79
1.5.5. Podział administracyjny – dzielnice	81
1.5.6. Ludność miasta w latach 1945–1990	84
1.6. Typologia krakowskich dzielnic	87

## ROZDZIAŁ 2

Koncepcja i modele jednostek pomocniczych gminy w ustroju samorządowym Polski	93
---	----

2.1. Rozwój i stabilizacja ustroju samorządu terytorialnego	97
2.2. Koncepcja ustrojowa jednostek pomocniczych gminy	110

2.3. Jednostki pomocnicze gminy – analiza porównawcza na wybranych przykładach	121
2.3.1. Sołectwo jako jednostka pomocnicza obszarów wiejskich	128
2.3.2. Organizacja osiedli samorządowych na przykładzie Poznania	136
2.3.3. Dzielnice samorządowe Gdyni	149
2.3.4. Dzielnice m.st. Warszawy na tle zmian ustroju samorządowego miasta	168
2.3.4.1. Związek komunalny m.st. Warszawy w latach 1994–2002	170
2.3.4.2. Funkcjonowanie warszawskich dzielnic w ramach jednolitej gminy miejskiej	175
<b>ROZDZIAŁ 3</b>	
<b>Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa</b>	<b>185</b>
3.1. Rozwój kompetencyjny dzielnic na tle zmian prawa miejscowego	195
3.2. Gospodarka finansowa i zadania krakowskich dzielnic	207
3.2.1. Wydatki administracyjne, plan finansowy	210
3.2.2. Zadania priorytetowe	215
3.2.3. Zadania powierzone	221
3.2.4. Zadania dzielnic oraz środki wydzielone do ich dyspozycji po 2014 r.	231
3.2.5. Pozostała grupa wydatków związana z funkcjonowaniem dzielnic	240
3.3. System wyborczy, udział mieszkańców Krakowa w procesie wyborczym	245
3.4. Wpływ dzielnic na politykę władz samorządowych Krakowa – analiza na wybranych przykładach	266
3.5. Czynniki administracyjne, polityczne i społeczne wpływające na ewolucję dzielnic	287
<b>ROZDZIAŁ 4</b>	
<b>Współpraca międzynarodowa Krakowa, porównanie wybranych struktur samorządów europejskich miast</b>	<b>291</b>
4.1. Wpływ współpracy międzynarodowej Krakowa na funkcjonowanie jednostek pomocniczych tego miasta	292
4.2. Porównanie wybranych samorządów miast europejskich na tle modeli ustrojowych	304
4.2.1. Budapeszt – egzemplifikacja samorządu głęboko zdecentralizowanego	307
4.2.2. Częściowa decentralizacja funkcji komunalnych na przykładzie Wiednia	312
4.2.3. Miejskie komitety dzielnicowe Göteborga jako przykład jednostek pomocniczych – komisji terenowych	319
4.2.4. Mieszany model decentralizacji zarządzania miastem na przykładzie Stuttgartu	323

<b>ROZDZIAŁ 5</b>	
<b>Krakowianie i członkowie krakowskich rad dzielnic o radach dzielnic – analiza wyników badań ankietowych</b>	<b>335</b>
5.1. Metodologia badań	336
5.2. Analiza wyników badań	342
5.3. Podsumowanie wyników badań i wnioski	376
<b>Podsumowanie i wnioski</b>	<b>381</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>393</b>
<b>Spis rysunków, tabel i wykresów</b>	<b>421</b>
<b>Streszczenie</b>	<b>427</b>
<b>Abstract</b>	<b>431</b>





# Wstęp

Pozycja ustrojowa krakowskich dzielnic w strukturze organów samorządowych miasta, problematyka związana z ich funkcjonowaniem, jak również znaczenie tych jednostek w życiu mieszkańców Krakowa oraz ich rola w sprawnym działaniu organów krakowskiego samorządu nie były dotąd poddane szczegółowej analizie naukowej. Nie została w sposób wyczerpujący nasświetlona specyfika rozwiązań prawnoustrojowych przyjętych w Krakowie, brakuje także wyjaśnienia intrygującego z punktu widzenia badacza procesu kształtowania się obecnie istniejącego modelu jednostek pomocniczych działających w tym mieście. Aktualny stan badań otwiera możliwość wnikliwej eksploracji zaprezentowanej 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 monografii będzie zatem przeprowadzenie szczegółowej analizy ustroju krakowskich dzielnic oraz ich pozycji w strukturze organów samorządowych miasta, począwszy od funkcji opiniodawczej przedstawicieli dzielnic, na roli współdecydentów skończywszy, a także nakreślenie przebiegu procesu kształtowania się ustroju tych jednostek oraz ukazanie czynników i uwarunkowań na niego wpływających. Badane zagadnienie zostało poddane analizie porównawczej w odniesieniu do rozwiązań przyjętych w zakresie funkcjonowania samorządowych jednostek pomocniczych w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej.

Omawiany problem badawczy można sprowadzić do zbioru pytań, na które badacz zamierza udzielić możliwie wyczerpujących odpowiedzi. Pytania problemowe dotyczą różnych wątków analizowanego procesu. W przypadku przedmiotowego opracowania są to aspekty: historyczne, prawnoustrojowe, społeczne i polityczne. Do szczególnie istotnych pytań problemowych zaliczyć należy zagadnienia wymagające sformułowania odpowiedzi w procesie badawczym, a mianowicie:

## Wstęp

- 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 wspólne 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?
- czy rozwój norm prawnych odnoszących się do dzielnic miał charakter pierwotny czy wtórny?
- czy zmiany statutowe spowodowały wzrost kompetencji jednostek pomocniczych, czy były tylko ich rezultatem?
- 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 samorządowych jednostek pomocniczych w ustroju samorządowym miast polskich i europejskich?

Uzyskanie odpowiedzi na tak postawione pytania pozwoli na weryfikację przyjętych hipotez, a zwłaszcza tezy, że kształtowanie się obecnego modelu krakowskich dzielnic jako jednostek pomocniczych miasta było procesem ewolucyjnym i polegało na stopniowym zwiększaniu ich kompetencji, przekazywaniu im nowych zadań, co determinowało rosnącą pozycję tych jednostek w ustroju samorządowym Krakowa. Poddając analizie krytycznej takie twierdzenie, należy sformułować hipotezy badawcze odnoszące się do celu badawczego pracy. Są to następujące 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 poszerzania jego obszaru;
- znaczenie dzielnic w strukturze samorządu Krakowa jest większe niż jednostek pomocniczych w innych dużych miastach Polski;

- znaczny wpływ na rozwój krakowskich dzielnic miały doświadczenia związane z szeroką współpracą międzynarodową tego miasta;
- ewolucja ustrojowa dzielnic Krakowa wyraża się zmianą ich funkcji z postulatywnej, opiniodawczej na współdecydującą w sferze zadań lokalnych w skali miasta.

Sformułowane hipotezy badawcze wraz z pytaniami „problemowymi” rzutują na wybór struktury monografii. Analizując badane zagadnienie, należy w pierwszej kolejności prześledzić historię administracyjną Krakowa, proces rozwoju jego terytorium, funkcjonujące rozwiązania w zakresie ustroju wewnętrznego. Istotne jest zwłaszcza, aby na tym etapie w sposób szczegółowy zaprezentować i porównać historyczne modele dzielnic funkcjonujące w tym mieście oraz wskazać ich role, funkcje i zadania, jakie przed nimi stawiano. Omawiając tło historyczne badanego zagadnienia, należy zwrócić uwagę na proces rozwoju terytorialnego Krakowa, w tym włączenie w jego obszar sąsiadujących gmin, w szczególności miast: Kazimierza, Kleparza, Podgórze, Nowej Huty. Ponadto w celu pełnego zobrazowania zachodzących zjawisk trzeba 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 obszaru miasta. Ze względu na fakt, że niniejsza monografia mieści się w zakresie nauk o polityce i administracji, najważniejszym jej elementem będzie prześledzenie tych rozwiązań, które utrwaliły się w bieżącej świadomości zbiorowej współczesnych mieszkańców Krakowa oraz odegrały ważną rolę w procesie tworzenia współczesnych dzielnic samorządowych.

Powyższa problematyka ujęta w perspektywie historycznej stanowi tematykę pierwszego rozdziału opracowania. Celem badawczym drugiego rozdziału jest z kolei ukazanie czynników i uwarunkowań o charakterze normatywnym, które wpływały na powstanie i rozwój krakowskich dzielnic, jak również prezentacja rozwiązań prawnoustrojowych tworzących ramy procesu odbudowy samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 r. Takie ujęcie problemu badawczego zostanie poprzedzone zdefiniowaniem pojęcia jednostki pomocniczej gminy w znaczeniu prawnoustrojowym. Pozwoli to w dalszej kolejności na ukazanie różnych modeli tych jednostek, a także porównanie ich z rozwiązaniami przyjętymi w Krakowie. Należy podkreślić niezwykle ważną z punktu widzenia analizy badanego zagadnienia metodę doboru omawianych przykładów.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>1</sup> w sposób bardzo ogólny reguluje kwestie związane z funkcjonowaniem jednostek pomocniczych, pozostawiając szczegółowe rozstrzygnięcia w tej sprawie do unormowania na poziomie prawa miejscowego, tj. statutów miast i gmin, oraz statutów jednostek pomocniczych. Zgodnie z postanowieniami ustawy można wyróżnić trzy podstawowe modele jednostek pomocniczych funkcjonujące w gminach: sołectwo – jako jednostkę pomocniczą dla obszarów wiejskich, osiedle – jako jednostkę pomocniczą dla gmin wiejsko-miejskich i miast oraz dzielnicę – jako miejską jednostkę pomocniczą. 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), a oddzielnymi regulacjami ustrojowymi objął m.st. Warszawę.

Ogólny charakter przepisów ustawowych daje wiele możliwości kształtowania ustroju jednostek pomocniczych na poziomie prawa miejscowego. Taki stan rzeczy przekłada się na mnogość i różnorodność przyjętych w tym zakresie rozwiązań. Utrudnia to (lecz nie uniemożliwia) wybór właściwych przykładów niezbędnych do przeprowadzenia analizy porównawczej. Szczegółowe kryteria wyboru można oprzeć na pewnych elementach wspólnych, takich jak: ustrój wewnętrzny, w tym sposób wyboru władz; charakter obszaru, jaki dana jednostka pomocnicza obejmuje: wieś, małe, średnie lub duże miasto; zakres kompetencji i zadań przed nią stawianych: 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, biorąc za kryterium doboru przykładów aspekty organizacyjne i ustrojowe: organizację i sposób powoływania organów sołectwa, charakter gminy (wiejski lub wiejsko-miejski), oraz dokonać szczegółowej analizy organizacji wewnętrznej osiedli samorządowych na przykładzie Poznania, jak również dzielnic samorządowych na przykładzie Gdyni. Wybór tych dwóch ostatnich podyktowany jest chęcią zaprezentowania różnych modeli jednostek pomocniczych funkcjonujących w dużych polskich miastach, charakteryzujących się znaczną odmiennością przyjętych rozwiązań prawnoustrojowych. Omówienie wybranych przykładów

---

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021 poz. 1372 ze zm.

zostało poprzedzone kwerendą modeli jednostek pomocniczych funkcjonujących w największych polskich miastach. Ponadto w osobnym podrozdziale zaprezentowany został, odpowiadający kryteriom wyjątkowości, ustrój samorządowy m.st. Warszawy, w którym wykształciła się dwuszczeblowa struktura jednostek pomocniczych.

Problematykę badawczą kolejnego, trzeciego rozdziału monografii stanowi proces kształtowania się obecnie istniejącego modelu dzielnic Krakowa. Analiza przebiegu kształtowania się ustroju tych jednostek uwzględnia trzy płaszczyzny: wewnętrznej struktury organizacyjnej, uczestnictwa mieszkańców w procesie wyborczym, realizacji zadań lokalnych. Proces zmian ram organizacyjnych krakowskich dzielnic, polegający na ewolucji norm prawa miejscowego w kierunku rozwoju kompetencji tych jednostek, stanowi wymierną przesłankę przemawiającą za prawdziwością konstruowanych w niniejszym opracowaniu tez. Stagnacja rozwiązań prawnoustrojowych oznaczałaby, że krakowskie dzielnice nie ewoluowały w żadnym kierunku.

Wymiernymi wskaźnikami o charakterze rzeczowym (empirycznym) ukazującymi znaczenie jednostek pomocniczych są skala zadań publicznych oraz wysokość środków budżetowych przeznaczanych do dyspozycji jednostek. Wzrost nakładów finansowych na realizację zadań dzielnic przekłada się na zwiększenie możliwości spełnienia postulatów społecznych oraz rzutuje na większą partycypację jednostek pomocniczych w działaniach samorządu. Perspektywa badawcza uwzględniająca konstrukcję systemu wyborczego oraz skalę uczestnictwa społecznego w wyborach do rad dzielnic obrazuje rozwój samorządności lokalnej w Krakowie, w tym zaangażowanie społeczne w działalność tych jednostek.

Porównanie przyjętych rozwiązań w zakresie organizacji samorządów miejskich w Polsce z ich europejskimi odpowiednikami stanowi przedmiot czwartego rozdziału monografii. Zdecydowano się na porównanie systemów funkcjonujących w europejskich miastach z dwóch powodów: ze względu na fakt, że przy tworzeniu dzielnic w Krakowie wzorowano się na modelach zachodnioeuropejskich, jak też z powodu braku możliwości ukazania na przykładach polskich pełnej palety ustrojów wewnętrznych samorządów miejskich. Do analizy wybrane zostały miasta, z którymi krakowski samorząd łączy umowy partnerskie lub wieloletnia nieformalna współpraca. Kryterium to nie dotyczy jedynie Stuttgartu, który został poddany szerszemu omówieniu z uwagi na to, że przyjęto w nim oryginalne i nowatorskie rozwiązania w zakresie wewnętrznego ustroju administracyjnego. Stuttgart może być także dla samorządu Krakowa pewnym wyznacznikiem kierunku dalszych zmian.

Jako przykład samorządów miejskich głęboko zdecentralizowanych przedstawiony został i szczegółowo omówiony ustrój stolicy Węgier – Budapesztu. Wzorowanie się samorządu Krakowa na systemie wiedeńskich dzielnic zdecentralizowało wybór Wiednia jako kolejnego miasta, reprezentującego drugą grupę samorządów – posiadających częściowo zdecentralizowane funkcje komunalne. Z kolei ustrój samorządowy Göteborga został wybrany jako przykład ostatniego rodzaju miejskich jednostek pomocniczych – dzielnic, których przedstawiciele mają rolę opiniodawczą.

Tematyka ostatniego, piątego rozdziału obejmuje analizę problemu badawczego na tle społecznym i politycznym. Nakreśla ona stosunek mieszkańców Krakowa do dzielnic oraz przedstawia stan ich świadomości i wiedzy w tym zakresie. Podstawą analizy jest prezentacja badań przeprowadzonych wśród krakowian dotyczących zasadności istnienia jednostek pomocniczych oraz jakości ich funkcjonowania. Uzyskane wyniki zostały porównane z własnymi badaniami ankietowymi przeprowadzonymi wśród członków krakowskich rad dzielnic.

Realizacji celów badawczych został podporządkowany wybór metod badawczych. Główną z nich jest analiza źródeł aktowych (narracyjnych i epistolarnych) uzupełniona badaniami ankietowymi. Źródła aktowe, obejmujące materiały o charakterze normatywno-prawnym i administracyjnym, mogą stanowić podstawę do szczegółowej analizy badanych procesów i zjawisk. W ich skład wchodzi dokumenty samorządu Krakowa związane z dzielnicami, tj.: 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 akty normatywne, decyzje, postanowienia, rozstrzygnięcia organów administracji rządowej.

Źródła narracyjne, jak też epistolarne wskazują kierunki debaty, jaka toczyła się i nadal toczy wokół dzielnic w Krakowie. W skład tych dokumentów, do których należą: wystąpienia, programy społeczne i polityczne, publikacje prasowe i internetowe, wchodzi również materiały niepublikowane. W niektórych fragmentach opracowania, zwłaszcza tych dotyczących kształtowania się obecnego modelu krakowskich dzielnic, zostały wykorzystane dane statystyczne obrazujące strukturę wydatków rad dzielnic oraz stopień udziału środków finansowych, którymi dysponują te jednostki, w ogólnej strukturze budżetowej miasta. W celu zweryfikowania pochodzenia, autentyczności i wiarygodności źródeł zostały one poddane krytyce zewnętrznej (ustalenie pochodzenia źródła, jego autentyczności i stanu zachowania) oraz wewnętrznej (zgodność źródła z prawdą obiektywną).

Ważną metodę badawczą wykorzystaną na potrzeby niniejszej monografii stanowi 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 dało możliwość zobrazowania funkcjonowania jednostek pomocniczych w wybranych miastach i ułatwiło sformułowanie odpowiedzi na pytanie o skalę efektywności działania tych jednostek, jak również o poziom aktywności obywatelskiej z nią związany. Ta metoda badawcza została wykorzystana także do przeprowadzenia analizy stosunku władz krakowskich dzielnic do protestów społecznych w kontekście syndromu NIMBY, jak również do zobrazowania poziomu aktywności tych władz w obszarze planowania przestrzennego.

W tak dobranych metodach badawczych konieczny jest też właściwy dobór wskaźników. Przez to pojęcie rozumie się pewną cechę, zdarzenie, zjawisko, na podstawie których można wnioskować o obecności lub nieobecności treści istotnych z punktu widzenia celu badawczego. W niniejszym opracowaniu posłużono się 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 analizę wybranego zagadnienia, należy odnieść się również do istniejących w tym zakresie opracowań. Literatura przedmiotu dotycząca krakowskich dzielnic jest jednak dość skromna, a publikacje nie ujmują problemu w sposób całościowy, lecz skupiają się na wybranych jego aspektach. Niemniej warto wymienić 3 opracowania książkowe: *Kraków i jego dzielnice 1945–2002* Romana Sadego, *Vademecum radnego dzielnicy* wydane pod redakcją Kazimierza Trafasa oraz pozycję autorstwa Pawła Swianiewicza et al. zatytułowaną *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 1936 r. obwody administracyjne.

---

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



## Wstęp

*Vademecum radnego dzielnicy*, wydane pod auspicjami Komitetu Obywatelskiego Miasta Krakowa w 1996 r., prezentuje: rozwiązania ustrojowe w zakresie samorządu terytorialnego w Polsce, wybrane modele struktur samorządów miejskich w państwach europejskich, ideę i normatywne uwarunkowania 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 to, że wiele zawartych w nim treści już się zdezaktualizowało.

Najcenniejszym z opracowań jest książka Pawła Swianiewicza et al. *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>. Autorzy książki obok rozwiązań ustrojowych prezentują liczne analizy porównawcze dotyczące wzajemnych relacji pomiędzy władzami miast, społecznościami lokalnymi, sektorem organizacji pozarządowych a jednostkami pomocniczymi.

---

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

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

# Rozwój przestrzenny Krakowa – zarys historii administracyjnej miasta, systematyka krakowskich dzielnic

We wczesnośredniowiecznej Europie pierwsze stałe osady, będące większymi skupiskami ludności, przeważnie rzemieślników i rolników, zakładano wokół warownych grodów, zapewniających schronienie w razie napadu nieprzyjaciela, oraz w miejscach kultu, co z kolei przekładało się na zbyt miejscowej produkcji. Pan feudalny, utrzymujący wojsko, sprawował nad osadą władzę wykonawczą oraz sędziowską. W miarę rozrastania się osady przeobrażała się ona powoli w strukturę miejską, nad którą w dalszym ciągu władzę absolutną miał władca grodu. Dlatego też w osadach, które charakteryzowały się większą liczbą czynników miastotwórczych, a do takich należał Kraków, powoływano kasztelana – osobnego zarządcę lub sędziego podległego władcy grodu. Instytucja kasztelana była pierwszą formą ustroju miejskiego.

Miasto jako struktura samorządowa jest wytworem Europy Zachodniej. Ożywienie gospodarcze, jakie nastąpiło pod koniec XI w., a zwłaszcza w XII w., sprawiło, że dotychczasowy stosunek poddaństwa, jaki łączył mieszkańców miasta ze zwierzchnością feudalną, stał się czynnikiem hamującym rozwój. Doprowadziło to do licznych konfliktów, które najostrzej wystąpiły na południu Europy. W Europie Środkowej, szczególnie w Niemczech, tworzone pierwsze wspólnoty miejskie na zasadzie kompromisu. Powstała tam funkcja wójta jako zwierzchnika gminy i zarazem sędziego, ale zachowującego równocześnie stosunek wasalny wobec pana feudalnego. Dążenie mieszczan do uniezależnienia się od feudalnej zwierzchności doprowadziło do powstania w połowie XIII w. ich własnej, autonomicznej władzy miejskiej. Powstały przy tym jej dwa niezależnie od siebie modele. Pierwszy, stworzony w Magdeburgu,

został ogólnie przyjęty w Europie Środkowej, w tym i w Polsce. Drugi, powstały w Lubece, stał się załóżkiem Hanzy<sup>1</sup>.

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 w. pochodzą kopce Krakusa i Wandy – legendarnych władców osady zamieszkałej w tym czasie przez słowiańskie plemiona Wiślan. Pierwszą udokumentowaną wzmiankę o Krakowie odnaleźć można w relacji kordobańskiego kupca Ibrahima Ibn Jakuba z 965 r. Autor wspomina miasto, uznając je za gród ważny i bogaty, położony na szlaku handlowym, którym podążają kupcy z Rusi do Pragi. Wyrażając pogląd, że do schyłku X w. Polska południowa pozostawała pod zwierzchnością polityczną Czech, trzeba przyjąć, że zwierzchność ta sprowadzała się do związków dość luźnych. Czescy władcy nie ingerowali w archaiczny system społeczno-administracyjny, ograniczając się być może do obsady paru grodów, w tym zwłaszcza Krakowa, oraz do ściągania pewnych świadczeń i danin<sup>2</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 ołomunieckiego<sup>3</sup>.

Kraków, przejęty pod koniec X w. przez Piastów, był relatywnie dużym zespołem osadniczym, zapewne największym w całej południowej Polsce. Kolejne etapy jego rozwoju wiążą się z ustanowieniem w 1000 r. w Krakowie biskupstwa, jak też przeniesieniem do Krakowa przez Kazimierza Odnowiciela centrum odbudowywanego po najeździe czeskim państwa. Ponadto w 1138 r. krakowski zamek, 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 Polski.

Słabość monarchii w okresie rozbicia dzielnicowego, 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

---

<sup>1</sup> J. Jasicki, *Zarys historii samorządu krakowskiego na tle zmian ustrojowych i politycznych w Polsce do 1939 r.*, Kancelaria Rady Miasta i Dzielnic Krakowa: Urząd Miasta Krakowa, Kraków 2009, s. 2.

<sup>2</sup> J. Wyrozumski, *Dzieje Krakowa tom 1. Kraków do schyłku wieków średnich*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1992, s. 82.

<sup>3</sup> *Początki chrześcijaństwa w Polsce południowej w świetle źródeł archeologicznych i pisańskich*, red. A. Żaki, „Symposiones” 1981, t. 1, s. 56.

## 1.1. Kraków w dobie prawa magdeburskiego

przekształcił się w urząd wojewody), a wkrótce także kasztelan krakowski, w którego pieczy znajdował się stołeczny gród. Aktywność i śmiałość tych sił politycznych ujawniły się w 1191 r., kiedy to możni krakowscy, wyrażając wotum nieufności w stosunku do polityki zagranicznej Kazimierza Sprawiedliwego, pozbawili go tronu i wezwali nań Mieszka III Starego<sup>4</sup>. Z chwilą śmierci Mieszka III Starego 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 sprzyjający rozwojowi miasta. Przedstawiciele bogatych rodów z całą pewnością mieli w krakowskim zespole osadniczym swoje rezydencje. Dotyczyło to na pewno Gryfitów, Odrowążów, Toporzyków, Strzemieńczyków, 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 potrzeby możnowładców i duchownych 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 tworzącą miasto. W tych częściach krakowskiego zespołu osadniczego, które odznaczały się osadnictwem rozrzuconym, mniej zagęszczonym, zajmowano się rolnictwem, hodowlą, rybołówstwem, uprawiano rzemiosła. Spora liczba czynników produkcyjnych aktywowała całą grupę osadniczą i przyspieszała jej demograficzny i gospodarczy rozwój. Trudno snuć domysły na temat zaludnienia ówczesnego Krakowa, ale – rozumiany jako cały zespół osad – musiał on być ludny; mógł liczyć nawet kilka tysięcy mieszkańców<sup>5</sup>.

## 1.1. Kraków w dobie prawa magdeburskiego

Nie ulega wątpliwości, że tak jak szereg innych miast również krakowska gmina musiała być tworzona etapami. Akt lokacyjny Bolesława Wstydlivego z 1257 r. stanowił bardzo ważny czy też zgoła najważniejszy etap tych działań, ale jednak nie jedyny. Już w 1228 r. pojawia się w źródłach pisanych *Petrus scultetus Cracoviensis*, czyli Piotr sołtys krakowski, po nim urząd sołtysa

<sup>4</sup> J. Wyrozumski, *Dzieje Krakowa...*, s. 114.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 141.

sprawował Salamon. Jak wskazują ówczesne źródła pisane, w tym rocznik kapitulny krakowski<sup>6</sup>, jeszcze w 1230 r. funkcję sołtysa pełnił Piotr, natomiast Salamon został obrany sołtysem przed pierwszym najazdem tatarskim, czyli przed 1241 r. Jerzy Wyrozumski w pierwszym tomie *Dziejów Krakowa* wskazuje jako założyciela krakowskiej gminy miejskiej księcia Leszka Białego<sup>7</sup>.

W wyniku pierwszego najazdu tatarskiego miasto poniosło duże straty, dotyczyło to zarówno jego ludności, jak i substancji materialnej. Wobec braku wiarygodnych źródeł pisanych tylko w sferze domysłów pozostaje trwanie nadal po tym wydarzeniu gminy krakowskiej. Brak informacji o starym wójtostwie czy sołectwie w Krakowie w przywileju lokacyjnym z 1257 r. każe przypuszczać, że ta instytucja przechodziła kryzys<sup>8</sup>. Katastrofalny w swych skutkach najazd tatarski z 1241 r. spowodował duże ubytki demograficzne, czasowo zahamował rozwój tworzącego się miasta, ale jednocześnie dał szansę na radykalne zmiany w jego socjotopograficznej strukturze.

Lokacja Krakowa na prawie magdeburskim nastąpiła 5 czerwca 1257 r. we wsi Kopernia koło Pińczowa. Nowe regulacje prawne zmieniły zasadniczo relacje pomiędzy władzą książęcą a mieszczaństwem. Mieszkańcy Krakowa nie byli już odtąd traktowani jak indywidualne osoby, ale postrzegani 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 wójt mógł sprzedać wójtostwo i uzyskany kapitał ulokować gdzie indziej bądź utrzymać przywilej dla następných pokoleń.

Wójt był w mieście przedstawicielem włodarza miasta – zarządzał nim w imieniu włodarza 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.

W drugiej połowie XIV w. rada miejska stała się instytucją sądową nadrzędną w stosunku do wójta i ławników, co zadekretował osobnym aktem w 1399 r. Władysław Jagiełło. Rada powoływana była na jednoroczną kadencję, przy czym często te same osoby powracały co kilka kadencji na funkcję miejskich rajców, ograniczając rotację do prawie zamkniętego kręgu. Z czasem

<sup>6</sup> Zob. Z. Kozłowska-Budkowa, *Najdawniejsze roczniki krakowskie i kalendarze*, Pomniki Dziejowe Polski, seria II, t. 5, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978.

<sup>7</sup> J. Wyrozumski, *Dzieje Krakowa...*, s. 156.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 159.

## 1.1. Kraków w dobie prawa magdeburgskiego

cykl ten stał się trzyletnim cyklem rotacyjnym, w którym pełna rada miejska złożona z rajców urzędujących i dawnych liczyła 24 członków, jednak tylko 8 spośród nich stanowiło kolegium urzędujące – w ten sposób radcostwo stało się funkcją dożywotnią.

Lokacyjny Kraków został podzielony na 4 kwartały (gromadzki, sławkowski, garncarski i rzeźniczy), co stanowiło pierwszy w historii tego miasta podział terytorialny<sup>9</sup>. Domy murowane na 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 miasta. Pomimo tego faktu kolejny władca Krakowa, późniejszy król Polski Władysław Łokietek, musiał zmagać się z nieprzychylną mu postawą krakowskich mieszczan. Na początku jego panowania w Krakowie w 1312 r. wybuchł bunt pod wodzą krakowskiego wójta Alberta. Część mieszczan, w większości pochodzenia niemieckiego, poddała miasto księciu opolskiemu Bolesławowi. Ten pomimo zajęcia miasta nie zdołał zdobyć zamku na Wawelu i został zmuszony do odwrotu. Władysław Łokietek srogo ukarał buntowników<sup>10</sup>.

Doraźne skutki buntu wójta Alberta odczuł przede wszystkim krąg elity władzy, a więc patrycjat miejski. Niektórzy jego przedstawiciele zostali skazani na karę śmierci, inni musieli opuścić Kraków, jeszcze inni zostali dotknięci konfiskatami. Do tego doszły represje o charakterze powszechnym: Władysław Łokietek cofnął miastu swoje przywileje z 1306 r. Ogólnie należy jednak stwierdzić, że działania represyjne zastosowane przez Władysława Łokietka względem Krakowa nie miały na celu podważenia pozycji gospodarczej miasta, miały one głównie znaczenie polityczne i doprowadziły do ograniczenia roli bogatego mieszczaństwa, która już nigdy nie była tak duża jak przed 1312 r.<sup>11</sup>

Konieczność uporządkowania prawnego statusu miasta, jak również jego uprawnień i przywilejów doprowadziła do wydania przez króla Kazimierza Wielkiego w 1358 r. nowego przywileju. Był to niewątpliwie najważniejszy akt

<sup>9</sup> J. Jasicki, *Zarys historii samorządu krakowskiego...*, s. 3.

<sup>10</sup> *Studia nad dziejami miast i mieszczaństwa w średniowieczu*, t. 1, red. M. Bogucka et al., Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1996, s. 34.

<sup>11</sup> J. Wyrozumski, *Roman Grodecki o średniowiecznym Krakowie*, „Rocznik Krakowski” 1978, t. 49, s. 13.

prawny od czasu dokumentu lokacyjnego. Odzwierciedlał 100-letni rozwój krakowskiej gminy i stanowił zarazem program ustawodawczy wybitnego monarchy. W przywileju określone zostały w sposób szczegółowy wszystkie agendy gospodarcze i źródła dochodów miasta. Wytoczono zasięg jurysdykcji miejskiej w warunkach zagęszczającego się osadnictwa. Rozgraniczono kompetencje w obrębie aglomeracji pomiędzy organami sądowymi, miejskimi i królewskim. 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 nieestosowną zabudową<sup>12</sup>.

Wykorzystując postanowienia przywileju, władze Krakowa podjęły świadomą działalność zmierzającą do rozszerzenia jurysdykcji miejskiej na jak największy obszar znajdujący się poza jego murami. W 1378 r. 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 Grzegórzki oraz Dąbie<sup>13</sup>. Podobne działania (na dużo mniejszą skalę) starało się podejmować nowo utworzone miasto Kazimierz. Już w 1357 r. kazimierzanie nabyli od króla wieś Zabłocie, a później także grunty położone nad potokiem Cissowa w rejonie Wzgórza Lasoty<sup>14</sup>.

Wzrost pozycji miast Korony Polskiej na czele z Krakowem niepokoił tworzącą się grupę szlachty, która widziała w mieszczaństwie zagrożenie dla swojej pozycji społecznej. W 1462 r. rajcy krakowscy, aby zapewnić sobie możliwość udziału w zjazdach dostojników, szlachty i króla, nabyli nieruchomość w oddalonym o 200 km od Krakowa Piotrkowie. Niestety z uwagi na względnie słabą pozycję polityczną polskiego mieszczaństwa nawet ta działalność nie zatrzymała ustanowienia przez króla Jana Olbrachta w 1496 r. tzw. statutów

<sup>12</sup> *Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, Wydawnictwo Kronika, Warszawa 1996, s. 43.

<sup>13</sup> Z. Noga, *Krakowska rada miejska w XVI wieku. Studium o elicie władzy*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej, Kraków 2003, s. 35.

<sup>14</sup> J. Wyrozumski, *Dzieje Krakowa...*, s. 400.

## 1.1. Kraków w dobie prawa magdeburgskiego

piotrkowskich. Na ich mocy szlachcie udało się wprowadzić zakaz nabywania przez mieszczan nieruchomości poza granicami miast<sup>15</sup>. Statuty piotrkowskie ograniczyły w wymiernym stopniu rozwój miast polskich, w tym Krakowa, zatrzymując proces powiększania jego obszaru na blisko 300 lat. Co więcej, uprzywilejowana postanowieniami królewskimi szlachta zaczęła tworzyć wokół miast, w tym i wokół Krakowa, jurydyki.

Jurydyki były swoistymi „półmiastami” (tworzono je na polskim prawie ziemskim, a nie na niemieckim prawie magdeburgskim); w porównaniu z ich miejskimi odpowiednikami były nieskrępowane przepisami i ograniczeniami. Miasta starały się przeciwdziałać procesowi powstawania jurydyk, próbując wymóc na władcach zakaz ich tworzenia lub zakaz nadawania im przywilejów oraz serwitotów (prawo wyłączające rzemieślników i kupców z organizacji gildii oraz cechów).

Zmiany społeczne, jakie zaszły w XV stuleciu, doprowadziły do kolejnej modyfikacji ustroju krakowskiej gminy. W związku z zajściami antyżydowskimi, jakie miały miejsce w mieście w 1407 r., 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, utworzył specjalną komisję, której decyzją został powołany do życia 16-osobowy organ przedstawicieli pospólstwa, składający się z 8 kupców i 8 rzemieślników. Bez jego udziału rajcowie miejscy nie mogli uchylać wilkierzy (uchwał miejskich), ustanawiać nadzwyczajnego podatku ani czynić większych wydatków na rzecz miasta.

Utrwalenie na mocy edyktu wydanego przez Władysława Jagiełłę nadrzędności miejskiej rady nad wójtem i ławą ułatwiło wykupienie przez krakowskich rajców wójtostwa. Rada po przejęciu w 1475 r. dokumentów wójtowskich złożyła je w skarbcu miejskim, podejmując jednocześnie uchwałę, że odtąd nigdy żaden z rajców nie zostanie wybrany wójtem. Podobne działania podjęto w miastach Kleparz i Kazimierz, przy czym wójtowie stali się w nich urzędnikami wybieranymi przez miejskie rady<sup>16</sup>.

Wiek XVI nazwano złotym wiekiem dziejów Polski. Stulecie to, a zwłaszcza jego pierwszą połowę, można uznać za okres największego rozkwitu Krakowa. Miasto jako centrum handlu i produkcji, a przy tym stolica państwa Jagiellonów, stało się ośrodkiem życia gospodarczego i politycznego. Promieniowała

<sup>15</sup> *Studia nad dziejami miast...*, s. 34.

<sup>16</sup> J. Wyrozumski, *Dzieje Krakowa...*, s. 407.



stąd na cały kraj nowa kultura renesansu, przeszczepiona na grunt polski głównie za pośrednictwem Krakowa.

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

Okres największej prosperity Krakowa nie potrwał długo – już w ostatniej ćwierci XVI i pierwszej połowie XVII w. wystąpiły pierwsze oznaki stagnacji gospodarczej. 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 szlaków handlowych, które zaczęły omijać Kraków.

Powtarzające się w XVII i XVIII w. oblężenia i okupacje: szwedzkie, siedmiogrodzkie, rosyjskie, pruska i austriackie doprowadziły do prawie całkowitego wyludnienia krakowskich przedmieść, a kontrybucje nakładane przez wrogie, a często także polskie armie spowodowały załamanie się gospodarki Krakowa. Dopiero panowanie królów Michała Korbuta Wiśniowieckiego i Jana III Sobieskiego (a zwłaszcza rządy tego drugiego władcy) zapewniło miastu okres względnego spokoju. Król Jan III Sobieski, chcąc dopomóc w odbudowie Krakowa, nadał mu w 1677 r. nowe przywileje. Ogłoszony w Gdańsku dokument zmienił zasady powoływania miejskiej rady. Na jego mocy 8 rajców urzędujących, nominowanych przez wojewodę z grona 24-osobowej rady, zastąpili radni prezydialni wybierani dorocznie przez radę w tajnym głosowaniu. Ponadto rada otrzymała możliwość samodzielnego uzupełniania swojego składu w przypadku śmierci którejś z osób piastujących godność miejskiego rajcy<sup>17</sup>.

Okres względnej prosperity i stabilizacji nie potrwał długo, już bowiem w 1702 r. Szwedzi po raz drugi zajęli miasto, nakładając nań kontrybucję. Powrócili do niego jeszcze dwa razy – w latach 1704 i 1705 – za każdym razem wywożąc z Krakowa bogate łupy. Wiosną 1707 r. do miasta wkroczyły z kolei wojska rosyjskie i polskie, których aprowizację musieli sfinansować krakowscy mieszkańcy. W latach 1708–1710 wielka zaraza zdziesiątkowała mieszkańców miasta. W 1733 r. po śmierci Augusta II Mocnego i wojnie ze zwolennikami Stanisława Leszczyńskiego miasto zajęły wojska saskie<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> *Kronika Krakowa*, s. 116.

<sup>18</sup> J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, *Dzieje Krakowa tom 2. Kraków w wiekach XVI–XVIII*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1984, s. 447.

## 1.1. Kraków w dobie prawa magdeburgskiego

Po wyniszczeniach spowodowanych drugim najazdem szwedzkim, wojną domową i zarazą połowa XVIII w. przyniosła z sobą pierwsze objawy ożywienia życia gospodarczego i kulturalnego. Już w latach 40. można było dostrzec pierwsze symptomy poprawy. Dane z 1746 r. wskazują na bardzo duży w stosunku do 1722 r. wzrost liczby mistrzów cechowych i rzemieślników. Ożywienie gospodarcze objęło także handel, w tej gałęzi krakowskiej gospodarki nastąpił znaczny wzrost obrotów<sup>19</sup>.

Pomimo poprawy sytuacji gospodarczej 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 r.) zamiast projektu reformy ustroju miasta rada wniosła „dezyderia miasta stołecznego Krakowa do Najjaśniejszej Rzeczypospolitej”, domagając się potwierdzenia dawnych przywilejów, utrzymania praw dyskryminujących Żydów oraz różnych spraw drugorzędnych, takich jak chociażby zniesienie prywatnych furtek w murach miejskich<sup>20</sup>.

Wcześniej, we wrześniu 1764 r., 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 r. 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 r.

Wstrząs, jaki przeżyła Polska 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. Powołana w 1776 r. przez króla Stanisława Augusta Poniatowskiego 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 zmieniła wprawdzie w sposób całościowy ukształtowanego jeszcze w średniowieczu i opartego na prawie magdeburgskim porządku miejskiego, ale dostosowywała go do bardziej nowoczesnych form zarządzania miastem. Zredukowano

<sup>19</sup> Ibidem, s. 539.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 545.

liczbę dożywotnich rajców do 12, a ławników – do 6. Prezydujący rajcy mieli zmieniać się co kwartał. Magistrat został podzielony na 4 departamenty (każdy złożony z 3 rajców oraz – oprócz departamentu pierwszego – z 2 przedstawicieli pospólstwa). Były to departamenty: 1) sądowy, rozstrzygający najważniejsze sprawy, 2) ekonomii, zawiadujący finansami i gospodarką miejską, 3) opieki, zajmujący się sierotami i wykonywaniem testamentów, oraz 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 „40 mężów” (6 ławników, 14 kupców, 20 rzemieślników) stanowiąca organ doradczy w stosunku do miejskiej rady<sup>21</sup>.

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

### 1.1.1. Uformowanie się krakowskiego trójmiasta

Dwie największe fundacje okresu średniowiecza to utworzenie w XIV w. przez króla Kazimierza Wielkiego dwóch sąsiadujących z Krakowem miast: Kazimierza i Kleparza.

Na mocy dokumentu z 27 lutego 1335 r. 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 wobec nazbyt niezależnego i silnego Krakowa, drudzy utrzymywali, że poprzez zorganizowanie odrębnego miasta Kazimierz starano się stworzyć przeciwwagę żywiołu polskiego w stosunku do żywiołu niemieckiego. Jeszcze inni widzieli w tym naturalny proces

---

<sup>21</sup> *Kronika Krakowa*, s. 128.

## 1.1. Kraków w dobie prawa magdeburgskiego

rozrastania się miasta zarówno pod względem demograficznym, jak i gospodarczych funkcji zespołu osadniczego, którym nie mogła podołać 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 i szeregu miast małych. W procesie tworzenia „miast nowych” czynnikiem o pierwszorzędym znaczeniu był oddolny nacisk 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 miasta nowe, o często wątpliwej przyszłości. Nie można bynajmniej o takie działania pośądzić Kazimierza Wielkiego<sup>22</sup>.

Badacze dziejów Krakowa okresu średniowiecza, zarówno Jan Dąbrowski, jak i Roman Grodecki, wykazali, że już w zamierzeniach widocznych w przywilejach lokacyjnych Kazimierza i Kleparza oba 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 miedzi i ołowiu, o co zabiegali kazimierzanie, gdyż na handlu tymi artykułami opierała się pozycja gospodarcza Krakowa. W zamian za to Kazimierz wyspecjalizował się w handlu końmi, zwierzętami rzeźnymi oraz solą<sup>23</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 zlokalizowała się wokół Skałki. W południowej części przyszłego miasta funkcjonowała niewielka osada skupiona wokół kościoła św. Jakuba. Na wschodzie, w okolicach dzisiejszej ul. Szerokiej, istniała od XII w. wieś Bawół, której centrum stanowił kościół św. Wawrzyńca<sup>24</sup>.

Na przykładzie powstania i rozwoju Kleparza widać najlepiej czynnik naturalnego rozwoju krakowskiej aglomeracji osadniczej, jak gdyby pączkowania starej gminy miejskiej w warunkach dynamicznego postępu, jaki w ówczesnej Polsce notowała gospodarka towarowo-pieniężna. Roman Grodecki zwrócił uwagę, że już w 1321 r. pojawia się w najstarszej kronice Krakowa

<sup>22</sup> J. Wyrozumski, *Dzieje Krakowa...*, s. 407.

<sup>23</sup> Zob. J. Wyrozumski, *Roman Grodecki...*, s. 18.

<sup>24</sup> J. Widawski, *Miejskie mury obronne w państwie polskim do początku XV wieku*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1973, s. 170.

sformułowanie *Alta Civitas*, czyli Wysokie Miasto. Co do jego lokalizacji, jedyna przesłanka, jaką dysponujemy, jest natury fizjograficznej. Teren, na którym stanął kościół św. Floriana i powstało miasto Kleparz, należał do najwyższej położonych w okolicach Krakowa i w ówczesnych czasach rysował się wyraźnie w obszarze przestrzennym miasta. Ten wzgląd wizualny oczywiście zaważyć musiał także na utworzeniu nazwy *Alta Civitas*<sup>25</sup>.

Formalnej i pewnej już lokacji nowego miasta na prawie magdeburskim dokonał Kazimierz Wielki w 1366 r., nadając mu nazwę Florencja – od wezwania kościoła parafialnego. To nowe miano nadane Wysokiemu Miastu nie było zbyt trwałe, używano go zresztą wymiennie z nazwą Miasto św. Floriana. Już kilkadziesiąt lat po lokacji miasta w dokumentach zaczyna pojawiać się jego trzecie określenie, tj. Klepars, czyli Kleparz. Przez cały XV w. nazwy te funkcjonują obok siebie, aby w początkach XVI w. zaniknąć na rzecz miana Kleparz (Clepardia), pochodzącego prawdopodobnie od targowego zwyczaju „uklepywania” transakcji na targu. Miasto przy kościele św. Floriana powstało i rozwinęło się na niewielkim obszarze przylegającym do systemu obronnego Krakowa w rejonie ulic Sławkowskiej i Szpitalnej. Po stronie przeciwległej sięgało niewiele poza kościoły św. Floriana i św. Filipa. Za tym ostatnim rozciągała się już jurdyka biskupia Pędzichów. Od strony zachodniej miasto nie przekraczało ul. Długiej, a od wschodniej dochodziło do dzisiejszej ul. Zacisze.

W XIV i XV w. oprócz 3 gmin miejskich stanowiących krakowskie trójmiasto zaczęły formować się inne osady, jedna z nich otrzymała nawet prawa miejskie i przez okres kilkadziesiątu lat stanowiła osobne miasto – mowa o Okole, zwanym *Nova Civitas in Okol*. W 1335 r. Kazimierz Wielki lokował formalnie na prawie miejskim owo Nowe Miasto, nadając mu formy ustrojowe podobne do starego Krakowa. Pierwotnie Okół stanowił podgrodzie u stóp grodu wawelskiego. Ukształtował się przy osi dzisiejszej ul. 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 linia przebiegała w rejonie dzisiejszej ul. Poselskiej. Po lokacji Krakowa Okół stał się pomostem łączącym go z Wawelem. Funkcjonowanie Okołu jako osobnego miasta nie trwało długo, już w 1346 r. jego nazwa zniknęła ze źródeł pisanych. Najprawdopodobniej na szybkim włączeniu Okołu do Krakowa zaważył mały obszar, na jakim owo miasto powstało, co uniemożliwiała budowę dużego placu targowego, jak też

---

<sup>25</sup> J. Wyrozumski, *Roman Grodecki...*, s. 4–26.

## 1.1. Kraków w dobie prawa magdeburgskiego

fakt rozbudowy murów miejskich Krakowa i połączenie jego systemu fortyfikacji z murami wzgórza wawelskiego<sup>26</sup>.

Do uzyskania 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. most Królewski – stąd wywodziła się inna nazwa tej osady: Przedmoście Mostu Królewskiego. W 1419 r. król Władysław Jagiełło uznał jednak prawa Kazimierza w stosunku do Stradomia, ale uwzględnił część aspiracji przedmieścia, które na mocy przywileju królewskiego otrzymało 2 swoich rajców i 2 ławników. Ponadto kazimierzanie nie mogli obciążać Stradomia podatkami na potrzeby Kazimierza.

Spory pomiędzy miastem Kazimierz a jego przedmieściem nie ustawały, dlatego w 1431 r. została powołana do ich rozstrzygnięcia komisja królewska. W zasadzie ograniczyła się ona tylko do potwierdzenia dotychczasowego stanu prawnego, uznając nadto, że mieszkańcy Stradomia mają ponosić wspólnie z Kazimierzem ciężar podwodów królewskich, ale równocześnie partycypować w dochodach z postrzygalni na Kazimierzu. W 1456 r. Kazimierz Jagiellończyk potwierdził Stradomowi dokument królewski z 1419 r. Ponownie w 1502 r. konfirmował ten sam akt król Aleksander Jagiellończyk, powołując jednak nową komisję, z której orzeczenia można wnioskować, że stradomianie bezskutecznie wnioskowali o nadanie im praw miejskich<sup>27</sup>.

Od połowy XIV w. rolę przedmieścia Krakowa pełniły Garbary – posiadłości przed bramą Szewską, które w wyniku nabycia przez rajców krakowskich w 1363 r. wsi Czarna Wieś, Czarna Ulica i Pobrzeże utworzyły zwarty kompleks i zostały przekształcone w podlegającą bezpośrednio władzom miasta jurysdykcję. Dla lepszego nią zarządzania w 1397 r. został powołany osobny wójt (tzw. wójt sądowy, podwójt). Wójtostwo Garbar miało charakter dziedziczny i było jurysdykcyjnie wyodrębnione z Krakowa, ale gospodarczo i funkcjonalnie pozostawało w silnych związkach z miastem. Liczni garbarscy rzemieślnicy, wśród których wybijali się garbarze, garncarze i kupcy, znajdowali zbyt dla swoich produktów w Krakowie<sup>28</sup>.

Mówiąc o zespole miast krakowskich, nie sposób pominąć jego bezpośredniego wiejskiego zaplecza, silnie z nim związanego zarówno pod względem gospodarczym, jak i kulturalnym. Więż duchową podtrzymywała zwłaszcza

<sup>26</sup> J. Wyrozumski, *Dzieje Krakowa...*, s. 275.

<sup>27</sup> *Kronika Krakowa*, s. 54.

<sup>28</sup> J. Wyrozumski, *Dzieje Krakowa...*, s. 400.

przynależność do krakowskich i kazimierskich parafii. Wyjątek stanowił Zwierzyniec posiadający własny kościół parafialny. Na 40 wsi lub ich części mających parafialny związek z Krakowem własnością królewską były Łobzów, Nowa Wieś i Zwierzyniec, do królewszczyzn należały także wielkorządowe wsie Płaszów, Dębniki, Rakowice oraz Łagiewniki, stanowiące część uposażenia kasztelana krakowskiego. Miasto władało bezpośrednio Grzegórkami oraz Dąbiem, mieszczańscy krakowscy posiadali także pewne działki w Rżąsce, Rżąca oraz na Prądniku. Posiadłości szlacheckie znajdowały się w Prokocimiu, Bieżanowie i Kobierzynie<sup>29</sup>.

Analizując strukturę własności podkrakowskich wsi, nie sposób nie zauważyć, że przeważała w nich własność duchowna. Wedle stanu z 1629 r. stanowiła ona 60% całego obszaru krakowskich przedmieść. Krowodrza, Kurdwanów, Wola Duchacka oraz część Rżąki należały do klasztoru duchaków (szpitalników Ducha Świętego). Wsie Zakrzów, Borek Fałęcki, Pychowice, Mistrzejowice i niewielki Głębinów stanowiły własność kapituły krakowskiej, a bogata wieś Bronowice – parafii mariackiej. Swoszowice podlegały prepozytowi parafii Bożego Ciała, Wróblowice – klasztorowi augustianów, Czyżyny i Krzesławice – zakonowi cystersów, a Bieńczyce – kościołowi św. Floriana<sup>30</sup>.

Rozparcelowane pomiędzy różnych właścicieli były za to oba Prądniki – Biały znajdujący się w pobliżu Krowodrzy i Czerwony położony na wschód od dzisiejszej al. 29 listopada – które już w XVII stuleciu stanowiły ważny dla gospodarki Krakowa zespół osad przemysłowych. Na ich obszarze funkcjonowało kilkanaście kół młyńskich napędzanych wodami okolicznych rzek i potoków.

Ukształtowany w wiekach XIV–XVII zespół podkrakowskich miejscowości przetrwał lata upadku miasta. Zapoczątkowany postanowieniami Sejmu Czteroletniego z 1791 r. stopniowy rozwój terytorialny Krakowa doprowadził do włączenia w jego granice większości spośród okolicznych wsi i osad. Jednak ich nazwy w znacznej części przetrwały do dziś. Rada Miasta Krakowa, wprowadzając w 2006 r. obok numeracji nazwy geograficzne krakowskich dzielnic, aż w 14 z 18 przypadków skorzystała z nazw istniejących już w czasach I Rzeczypospolitej. Nazwy te w ramach konsultacji społecznych wybrali członkowie rad dzielnic i pozostali mieszkańcy krakowskich jednostek pomocniczych<sup>31</sup>. Świadczy to o identyfikacji przez obecnie żyjących krakowian

<sup>29</sup> J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, *Dzieje Krakowa tom 2...*, s. 198.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 199.

<sup>31</sup> *Zmiana nazw krakowskich dzielnic*, Kraków Nasze Miasto [<https://krakow.naszemiasto.pl/zmiana-nazw-krakowskich-dzielnic/ar/c3-6171521>; dostęp: 7 stycznia 2022].

## 1.1. Kraków w dobie prawa magdeburgskiego

nazwy swojego miejsca zamieszkania z istniejącymi kilkaset lat wcześniej nazwami podkrakowskich miejscowości (zob. tabela 1).

Tabela 1. Zestawienie nazw krakowskich dzielnic z nazwami miejscowości powstałymi w XIV–XVII w.

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 Łągiewniki-Borek Fatęcki	Dzielnica IX Łągiewniki-Borek Fatęcki	Łągiewniki, Borek Fatęcki
Dzielnica X Kraków-Południe	Dzielnica X Swoszowice	Swoszowice
Dzielnica XI Podgórze-Potudnie	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 Wzgórze Krzesławickie	Dzielnica XVII Wzgórze 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 r.

Dobrym punktem wyjścia dla oszacowania liczby mieszkańców krakowskiego zespołu osadniczego mogą 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 r., można przytoczyć następujące dane szacunkowe dla poszczególnych 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>32</sup>. Jednostki te wraz z parafią skalbmierską tworzyły dekanat krakowski. Jeżeli wyłączymy z powyższego zestawienia parafię skalbmierską, jako że nie znajdowała się w granicach krakowskiego trójmiasta, otrzymamy liczbę ludności wynoszącą 18 060 osób. Byłby to szacunkowy stan zaludnienia całego krakowskiego zespołu osadniczego. Po odliczeniu ludności wiejskich przedmieść możemy przedstawić następujące dane: Kraków liczył ok. 10 000 mieszkańców, Kazimierz 1500, a na Kleparzu zamieszkiwało ponad 1000 osób. Wydaje się, że w przypadku Krakowa stan ten mógł od połowy XV w. zwiększyć się nawet do 15 000 osób<sup>33</sup>.

Uwagę 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 w. szacuje ludność Polską na 5000 osób, niemiecką na 3500, żydowską na 800, węgierską na 500, a pozostałe narodowości na 200 osób<sup>34</sup>.

Dane uzyskane ze źródeł o charakterze podatkowym pozwalają na szacunkowe określenie ludności Krakowa dopiero w połowie XVI w. Kraków właściwy liczył wtedy 20 000 mieszkańców, Kazimierz – mniej niż 5000, natomiast cały zespół miejski wraz z przedmieściami ok. 30 000. Stawiało to Kraków w rzędzie średnich miast europejskich. W skali polskiej natomiast był on jednym z dwóch największych, przewyższał go tylko Gdańsk, w którym

<sup>32</sup> T. Ładogórski, *Studia nad zaludnieniem Polski XIV wieku*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1958, s. 196.

<sup>33</sup> J. Wyrozumski, *Dzieje Krakowa...*, s. 316.

<sup>34</sup> J. Mitkowski, *Nationality Problems and Patterns in Medieval Polish Towns: the Example of Cracow*, tłum. T.M. Kamiński, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne” 1978, nr 59, s. 42.

## 1.1. Kraków w dobie prawa magdeburgskiego

zamieszkiwało blisko 40 000 osób. W epoce złotego wieku dużą część mieszkańców stanowiła ludność napływowa. Prawem miejskim obejmowano bardzo wielu przybyszów spoza Krakowa – z innych miejscowości małopolskich, lecz również dalszych miast oraz z zagranicy. Pomimo ruchów migracyjnych zaznaczały się w mieście coraz większa dominacja żywołu 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 mieszkańców pochodzących z Włoch<sup>35</sup>.

Drastyczny spadek liczby ludności Krakowa nastąpił wraz z początkiem okresu upadku miasta, który związany był z zarazą czarnej ospy. W 1653 r. z polecenia królewskiego rajca Sebastian Zachler dokonał spisu ofiar – według jego rachunków w Krakowie w latach 1651–1653 na zarazę zmarło 24 000 osób. Dwaj kronikarze kazimierscy Marcin Goliński i Stefan Ranotowicz podają bardziej szczegółowe dane dla całego zespołu miejskiego, stwierdzając zgon 33 638 osób<sup>36</sup>.

Epidemie i wojny dominujące w historii Krakowa do końca pierwszej połowy XVIII w. spowodowały kolejny spadek liczby ludności miasta. Jak podają Janina Bieniarzówna i Jan Marian Małecki, liczba mieszkańców Krakowa według rejestru pogłównego wynosiła 10 270 osób w 1699 r. Niecałe 100 lat później, wedle sporządzonego w 1791 r. oficjalnego spisu, miasto liczyło 9872 mieszkańców, co oznacza, że jego ludność nie osiągnęła poziomu z końca XVII w. W 1789 r. Kleparz zamieszkiwało 617 osób, Kazimierz chrześcijański – 1685, miasto żydowskie – 1838. Kraków w drugiej połowie XVIII w. znalazł się pod względem liczby ludności na czwartym miejscu wśród polskich miast (w granicach przedrozbiorowych). Wyprzedzały go znacznie nie tylko Warszawa, przeżywająca okres prawdziwie gwałtownego rozwoju (pod koniec XVIII w. miasto to liczyło ponad 100 000 ludności), Gdańsk (ok. 1790 r. – 36 000 osób), ale także i Lwów (w 1787 r. – 32 000 mieszkańców)<sup>37</sup>.

W Krakowie w dobie I Rzeczypospolitej rozwinęła się także społeczność żydowska. Zwarte skupisko ludności żydowskiej powstało w mieście na początku XIV w. w rejonie obecnej ul. św. Anny oraz pl. Szczepańskiego. Żydzi tworzyli wtedy zorganizowaną gminę, na której czele stał rabin, zwany w dokumentach tamtego czasu biskupem żydowskim – *episcopus Judaeorum*.

<sup>35</sup> J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, *Dzieje Krakowa tom 2...*, s. 13.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 363.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 568.

Zarządzał on gminą wraz ze starszymi gminy (od 4 do 6 osób). Po pożarze, który wybuchł w 1494 r. i strawił znaczną część dzielnicy żydowskiej, król Jan I Olbracht wydzielił nowe działki dla pogorzalców na terenie dawnej wsi Bawół na Kazimierzu, w rejonie dzisiejszej ul. Szerokiej, gdzie stopniowo przeniosła się cała ludność żydowska. Obszar ten odgradzony z czasem murem utworzył tzw. miasto żydowskie<sup>38</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 r., były pierwszym krokiem w kierunku nadania mu nowoczesnego ustroju. Na podstawie nowych regulacji ustawowych poszerzono granice Krakowa, włączając w jego obręb Kazimierz i Kleparz oraz dawne podkrakowskie jurydyki: Stradom, Zwierzyniec, Łobzów, Garbary. Miasto zostało podniesione do rangi miasta wydziałowego, tzn. stało się siedzibą sądu apelacyjnego dla miast leżących w wydziale obejmującym województwo krakowskie i większą część województwa sandomierskiego. 14 kwietnia 1792 r. odbyły się uroczyste wybory władz miejskich. Prezydentem miasta został magnat Franciszek Wielopolski, wiceprezydentem sprawującym później faktyczną władzę w Krakowie – Michał Wohlmann. Dokonano także wyboru 8 rajców miejskich<sup>39</sup>.

Konfederacja targowicka i przegrana wojna z Rosją przerwały proces wprowadzania w życie postanowień Sejmu Czteroletniego. Sejm grodzieński w listopadzie 1793 r. uchwalił nowy ustrój miast polskich. Kraków zaliczono do 10 tzw. miast głównych, pozostawiając przy nim cyrkuły (zwane teraz wydziałami) kleparski i garbarski, natomiast usankcjonowano formalne odłączenie Kazimierza. W marcu 1794 r. odbyły się wybory nowych władz miasta. Prezydentem Krakowa został Filip Lichocki, wójtem – Michał Wohlmann. Nowych urzędników formalnie wybierano na 4 lata, jednak ich kadencja miała się okazać bardzo krótka, już bowiem 4 kwietnia, po wybuchu powstania kościuszkowskiego, przywrócono dawny ustrój i dawne władze miasta.

<sup>38</sup> *Krakowski portal historyczny Kazimierz zaprasza* [<http://www.kazimierz.zaprasza.eu/history/>; dostęp: 19 listopada 2013].

<sup>39</sup> J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, *Dzieje Krakowa tom 2...*, s. 598.

## 1.2. Reformy Sejmu Wielkiego, Kraków w okresie rozbiorów

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 r. (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 4 obwody (wydziały miejskie): I Śródmieście z Wawelem, II Kleparz i Wesołą, III Nowy Świat, Piasek i Czarną Wieś, IV Kazimierz i Stradom<sup>40</sup>. Tworząc odrębny magistrat sądowy i dyrekcję policji, władze austriackie ograniczyły kompetencje samorządu miejskiego jedynie do spraw gospodarczych, aby w 1801 r. 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 stanowiska prezydenta i jego zastępcy wymagano ukończenia studiów prawniczych i znajomości języka niemieckiego.

Po przyłączeniu w 1809 r. na mocy pokoju w Schönbrunn tzw. Nowej Galicji wraz z Krakowem i Podgórzem do Księstwa Warszawskiego miasto czekały kolejne, przeprowadzane tym razem na wzór francuski, zmiany. Najpierw ujednolicono podział terytorialny całego Księstwa – na ziemiach odebranych Austrii wprowadzone zostały departamenty, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie. Później do Krakowa włączono Podgórze, a całe miasto podzielono na 4 gminy: I Śródmieście, II Kazimierz, Stradom i część ul. Grodzkiej, III Kleparz, Piasek i Czarną Wieś, IV Podgórze. Ponadto Kraków otrzymał przywilej handlowy, stając się strefą wolnego handlu: wolnym miastem handlowym<sup>41</sup>.

Nowo wybrane władze krakowskie składały się z Rady Muncypalnej, której prezesem został Antoni Morbitzer (rada miała się zbierać 3 razy do roku, do jej kompetencji należały głównie sprawy budżetowe), prezydenta muncypalnego mianowanego przez księcia warszawskiego (prezydentem został Stanisław Kostka Zarzecki) oraz powoływanych przez prezydenta ławników (najważniejszy z nich pełnił funkcję zastępcy prezydenta). Działalność władz

<sup>40</sup> J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, *Dzieje Krakowa tom 3. Kraków w latach 1796–1918*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1979, s. 8.

<sup>41</sup> *Kronika Krakowa*, s. 145.

## Rozdział 1. Rozwój przestrzenny Krakowa – zarys historii administracyjnej...

miasta odbywała się pod nadzorem prefekta<sup>42</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 oraz uniwersytet.

Po upadku Księstwa Warszawskiego decyzją kongresu wiedeńskiego Kraków wraz z okolicą znajdującą się na lewym brzegu Wisły (czyli bez Podgórze) 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 3 maja 1815 r.

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 obowiązkanego wykonywać rozkazy rządu [...]. Art. 20. Wszystkie akta rządowe, prawodawcze i sędownicze pisane będą w języku polskim [...]<sup>43</sup>.

W Rzeczypospolitej Krakowskiej rolę parlamentu pełnić miało 41-osobowe Zgromadzenie Reprezentantów. Teren Wolnego Miasta Krakowa podzielono na 26 gmin, w tym 9 miejskich i 17 wiejskich, stanowiących równocześnie okręgi wyborcze. Ponadto powołano 2 gminy żydowskie, które zostały jednak pozbawione praw politycznych.

Nowe państwo szybko stało się centrum życia narodowego Polski i Polaków, a jako strefa wolnościowa zapewniła stabilną sytuację gospodarczą. Niestety upadek powstania listopadowego i poparcie, jakim cieszyło się ono wśród krakowian, doprowadziły do ograniczenia autonomii wolnego miasta. Nowa konstytucja, opracowana w 1833 r. przez komisję reorganizacyjną złożoną z reprezentantów 3 państw zaborczych, ograniczyła wolności obywatelskie,

---

<sup>42</sup> J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, *Dzieje Krakowa tom 3...*, s. 27.

<sup>43</sup> *Kronika Krakowa*, s. 178.

## 1.2. Reformy Sejmu Wielkiego, Kraków w okresie rozbiorów

wprowadziła wymóg zatwierdzenia przez dwory opiekuńcze wyboru preze-  
sa senatu, jak też zmniejszyła kompetencje Zgromadzenia Reprezentantów<sup>44</sup>.

Kraków jako jedyny po ograniczeniu autonomii Królestwa Polskiego, na  
wpół niepodległy skrawek polskiego terytorium, zaczął przyciągać działaczy  
niepodległościowych o radykalnych poglądach. Pozbawione sensu z punktu  
widzenia militarnego i politycznego powstanie krakowskie w 1846 r. położyło  
kres istnieniu Rzeczypospolitej Krakowskiej; miasto przyłączono do Austrii.

Ponowne przyłączenie Krakowa do Austrii rozpoczęło trwający blisko 20 lat  
okres kolejnej stagnacji w rozwoju miasta. Wprowadzenie przez Wiedeń za-  
porowych ceł oraz likwidacja przywilejów handlowych spowodowały zapaść  
gospodarczą, której nie było w stanie przełamać nawet uruchomienie w 1847 r.  
kolei żelaznej. Nastąpiła germanizacja uniwersytetu, a szalejący 3 lata później  
wielki pożar Krakowa zniszczył dużą jego część. Powołanie na kanwie Wiosny  
Ludów w 1848 r. nowej rady miejskiej okazało się zdobyczą nietrwałą<sup>45</sup>. Rada  
wybierana przez najzamożniejszych obywateli (cenzus ustalający wysoki próg  
majątkowy sprawił, że w wyborach głos oddało jedynie 1100 osób), składają-  
ca się z 40 radców (w tym 10 na obszarze Kazimierza), funkcjonowała tylko  
przez 5 lat i została rozwiązana przez władze austriackie w 1853 r.<sup>46</sup>

Samorząd miejski znów zastąpił pochodzący z nominacji magistrat zło-  
żony z burmistrza, 4 radców magistratu i urzędników. Językiem urzędowym  
w mieście stał się na nowo język niemiecki. Reperkusje polityczne wojny krym-  
skiej (1853–1856) sprawiły, że Kraków został przekształcony w twierdzę. Sys-  
tem fortyfikacji wzniesiony wokół miasta skutecznie zablokował jego rozwój  
przestrzenny. Kraków został zamknięty w wale ziemnym o długości 5 km bie-  
gącym wzdłuż dzisiejszych Alei Trzech Wieszców. Austriacy zlikwidowali  
również podział terytorialny miasta będący ostatnią pozostałością po Rzeczy-  
pospolitej Krakowskiej. W 1859 r. Kraków został podzielony na 8 dzielnic ka-  
tastralnych, które funkcjonowały w mieście aż do połowy XX w.

### 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

<sup>44</sup> M. Frančić, *Kraków – kalendarz dziejów: od prawieków do wybuchu I wojny światowej*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2000, s. 131.

<sup>45</sup> M. Rożek, *Kraków. A to Polska właśnie*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2000, s. 142.

<sup>46</sup> J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, *Dzieje Krakowa tom 3...*, s. 192.

reform wewnętrznych, polegających na przyznaniu swobód narodom zamieszkującym monarchię. Nadanie autonomii Galicji oznaczało repolonizację szkolnictwa (zakończoną w 1870 r.), jak też urzędów. Powrót samorządu miejskiego w Krakowie okazał się przełomem dla miasta. Nowy statut Krakowa wszedł w życie postanowieniem cesarskim z 1 kwietnia 1866 r. i nadał znaczne uprawnienia nowym władzom miejskim.

Wart podkreślenia jest fakt, że Kraków otrzymał własny statut kilka lat wcześniej niż Lwów i był jedynym, oprócz stolicy Galicji, miastem posiadającym odrębnie uregulowany ustrój wewnętrzny. Szeroki zakres zadań własnych 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 policji polowej, pieczę nad zaopatrzeniem w dostatecznie tanią i zdrową żywność, wodę, dozór targów, dozór wag i miar, służbę zdrowia (policję zdrowia), pomoc społeczną (sprawy ubogich), w tym pieczę nad zakładami dobroczynnymi gminy<sup>47</sup>.

Postanowieniami statutu przywrócono biało-niebieską chorągiew i nazwę miasta: Stołeczne Królewskie Miasto Kraków. Reprezentacją gminy, którą stanowili wszyscy stali mieszkańcy, była wówczas rada miejska składająca się z 60 osób (radców), natomiast organem zawiadującym i wykonującym – prezydent, wybierany przez radę na sześcioletnią kadencję<sup>48</sup>. Prezydent przewodniczył obradom rady, stał też na czele magistratu, który był organem wykonawczym, składającym się z wiceprezydenta, radców magistralnych i urzędników pomocniczych. Ponadto dzielił się na 5 departamentów oraz urzędy pomocnicze, takie jak: urząd budownictwa miejskiego, fizykat miejski (rodzaj urzędu zdrowia), komisariat targowy.

Samorządność ogółu mieszkańców miasta realizowała się w procesie wyboru Rady Miejskiej Krakowa, niemniej ordynacja wyborcza przyznawała prawo głosowania tylko niektórym, wykazującym się odpowiednim majątkiem lub wykształceniem. Wyborcy podzieleni zostali na 3 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 posiadacze nieruchomości, do trzeciego (530 osób) – właściciele przedsiębiorstw

<sup>47</sup> *Vademecum radnego...*, s. 120.

<sup>48</sup> J. Skowroński, *Kraków cesarsko-królewski*, Wydawnictwo Galaktyka, Łódź 2003, s. 56.

## 1.2. Reformy Sejmu Wielkiego, Kraków w okresie rozbiorów

przemysłowych i handlowych. W Krakowie, podobnie jak we Lwowie, instytucja radnych wchodzących do rad bez wyborów, jedynie z tytułu opłacania co najmniej 1/6 przypisanych gminie podatków, nie funkcjonowała. Oznaczało to, że wszyscy rajcowie musieli się ubiegać o mandat w wyborach w swoim kole kurialnym<sup>49</sup>. Reasumując, należy wskazać, że w 1866 r. czynne prawo wyborcze przysługiwało ledwie 4% 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>50</sup>.

W niecały miesiąc po swoim 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 (zob. tabela 2).

Tabela 2. Prezydenci Miasta Krakowa doby autonomii galicyjskiej

Imię i nazwisko	Okres sprawowania funkcji
Józef Dietl	13 września 1866 – 18 czerwca 1874
Mikołaj Zybliekiewicz	2 lipca 1874 – 7 lutego 1881
Ferdynand Weigel	17 lutego 1881 – 17 listopada 1884
Feliks Szlachtowski	17 listopada 1884 – 10 maja 1893
Józef Friedlein	24 maja 1893 – 7 lipca 1904
Juliusz Leo	11 lipca 1904 – 21 lutego 1918

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

<sup>49</sup> F. Konieczny, *Dzieje administracji w Polsce w zarysie*, Okręgowa Szkoła Policji Państwowej Ziemi Wileńskiej, Wilno 1924, s. 303.

<sup>50</sup> J. Goclon, *Statut Krajowy Galicji z 1861 r.*, [w:] *Konstytucje Polski*, red. M. Kallas, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1990, s. 411.



Pierwszym zadaniem nowo wybranych władz stało się uporządkowanie obszaru miasta, co stało się punktem wyjścia dla jego przyszłego rozwoju. 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 r.

Działania władz miasta i dobra koniunktura gospodarcza przełożyły się na dynamiczny jego rozwój. Ożywienie gospodarcze doprowadziło do wykorzystania pod nową zabudowę prawie wszystkich wolnych terenów. Kraków zaczął się dusić w swoich ciasnych granicach zamkniętych pierścieniem fortyfikacji. Postęp techniczny w dziedzinie zbrojeń wymusił jednak stopniową zmianę koncepcji krakowskiej twierdzy. Umocnienia wojskowe wzdłuż obecnych Alei Trzech Wieszczów, uniemożliwiające poszerzenie obszaru miasta, zostały zlikwidowane. Nowy prezydent Juliusz Leo z wielką energią zabrał się do tworzenia tzw. 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 200 000 osób. Do 8 dotychczasowych dzielnic zostało dołączonych kolejnych 14<sup>51</sup>.

Wraz z powiększeniem obszaru miasta wzrosła również liczba miejskich radnych. W latach 1910–1918 Rada Miejska Krakowa składała się ze 103 osób, 72 z nich reprezentowało tzw. stary Kraków, czyli obszar miasta sprzed 1910 r., a 31 osób – nowe dzielnice (16 radnych wybieranych było na terenie dawnego miasta Podgórze, a 15 na pozostałym obszarze). Radnych w tzw. starym Krakowie wybierano dalej w 3 kołach kurialnych. Przy czym postanowieniami nowego statutu (uchwalonego w 1901 r.) nieznacznie poszerzono skład poszczególnych kół oraz zmieniono zasady przynależności do każdego z nich. Przedstawiciele nowo przyłączonych obszarów wybierano na terenie dawnych gmin podkrakowskich. Demokratyzacja procedury wyborczej i poszerzenie grona wyborców spowodowały, że obok konserwatystów na politykę Krakowa coraz większy wpływ zaczęli mieć demokraci i umiarkowani socjaliści<sup>52</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 jesienią 1918 r. zakończył ostatecznie erę cesarsko-królewskiego Krakowa.

---

<sup>51</sup> *Kronika Krakowa*, s. 212.

<sup>52</sup> A. Rak, *Samorząd miejski w Polsce w latach 1918–1933*, [w:] *Samorząd miejski. Zadania, instytucje, formy*, red. S. Wróbel, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań-Chorzów 2008, s. 91.

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

Pierwsze poszerzenie granic miasta nastąpiło w ostatnim 10-leciu XVIII w. Do Krakowa przyłączono najważniejsze miejscowości ukształtowanej jeszcze w średniowieczu aglomeracji osadniczej – dwa królewskie miasta Kazimierz i Kleparz oraz część okolicznych jurydyk: Garbary, Stradom, Piasek i Wesołą. Ten ważny etap w historii Krakowa zakończył się wraz z włączeniem miasta w granice Cesarstwa Austrii oraz wprowadzeniem reformy administracji miejskiej wzorowanej na podobnych rozwiązaniach funkcjonujących w państwie Habsburgów. Od tego momentu aż do powstania tzw. Wielkiego Krakowa w latach 1910–1915 granice miasta nie ulegały zasadniczym zmianom. Wyjątkiem było, krótkotrwałe zresztą, przyłączenie Podgórza do Krakowa w latach 1811–1815 oraz odłączenie od niego w 1858 r. Czarnej Wsi. Wówczas na ok. 6 km<sup>2</sup> szacowano obszar miasta<sup>53</sup>.

Stabilność granic Krakowa nie szła jednak w parze ze zmiennym statusem terenów stanowiących jego przedmieścia. Utworzenie Rzeczypospolitej Krakowskiej sprawiło, że zostały one bezpośrednio 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. Utworzenie Rzeczypospolitej Krakowskiej zacieśniło związki Krakowa z jego przedmieściami i ułatwiło rozwój miasta w latach późniejszych.

Po upadku Rzeczypospolitej Krakowskiej i likwidacji Wolnego Miasta Krakowa tereny przyległe do Krakowa przydzielono do urzędów powiatowych, pozostawiając pod jurysdykcją krakowskiego magistratu jedynie kilka przyległych gmin<sup>54</sup> tworzących tzw. okręg miejski. Przetrwał on do 1867 r., kiedy to nastąpiło definitywne oddzielenie miasta od terenów do niego przylegających.

Brak rozwoju terytorialnego Krakowa w drugiej połowie XIX w. spowodowany był wieloma czynnikami. Wśród nich jako najważniejszy należy wymienić wspomniane już przekształcenie miasta w przygraniczną twierdzę. W 1859 r. władze wojskowe wyznaczyły 2 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>55</sup>.

<sup>53</sup> J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, *Dzieje Krakowa tom 3...*, s. 355.

<sup>54</sup> *Z dziejów Krowodrzy*, red. M. Niechaj, Księgarnia Akademicka, Kraków 2000, s. 25.

<sup>55</sup> *Kronika Krakowa*, s. 199.

Taki stan rzeczy przetrwał do początku XX w., kiedy to władzom miasta udało się uzyskać zgodę na poszerzenie granic. W 1904 r. 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 r. stosowną uchwałę, którą prezydent Krakowa Juliusz Leo przesłał do Wydziału Krajowego (organu autonomii galicyjskiej) wraz z projektem rozszerzenia granic Krakowa. Sejm Krajowy dla Galicji uchwalił przedstawiony projekt ustawy na posiedzeniu 3 listopada 1908 r. Uchwała sejmu uzyskała sankcję monarszą 13 listopada 1909 r. i została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Krajowych nr 148. Namiestnictwo galicyjskie w porozumieniu z Wydziałem Krajowym wydało 18 grudnia 1909 r. rozporządzenie, w którym wyznaczono termin oddania przyłączonych gmin i obszarów dworskich pod zarząd Krakowa na 1 kwietnia 1910 r. Tego dnia obszary te zostały włączone do miasta Krakowa i poddane jurysdykcji krakowskich sądów<sup>56</sup>.

Nie wszystkie okoliczne miejscowości od razu i bezwarunkowo zgodziły się na przyłączenie do Krakowa. Najdłużej opierało się Podgórze. W 1913 r. Rada Miejska Podgórza (25 głosami za i 6 przeciw) wyraziła zgodę na połączenie miasta z Krakowem. Zatwierdzająca procedura administracyjna zakończyła się już w czasie trwania I wojny światowej. Podgórze z dniem 1 lipca 1915 r. stało się kolejną dzielnicą Krakowa<sup>57</sup>.

Powiększenie obszaru 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 były to parki: Jordana, Krakowski, Bednarskiego w Podgórzu oraz Wzgórze św. Bronisławy z kopcem Kościuszki.

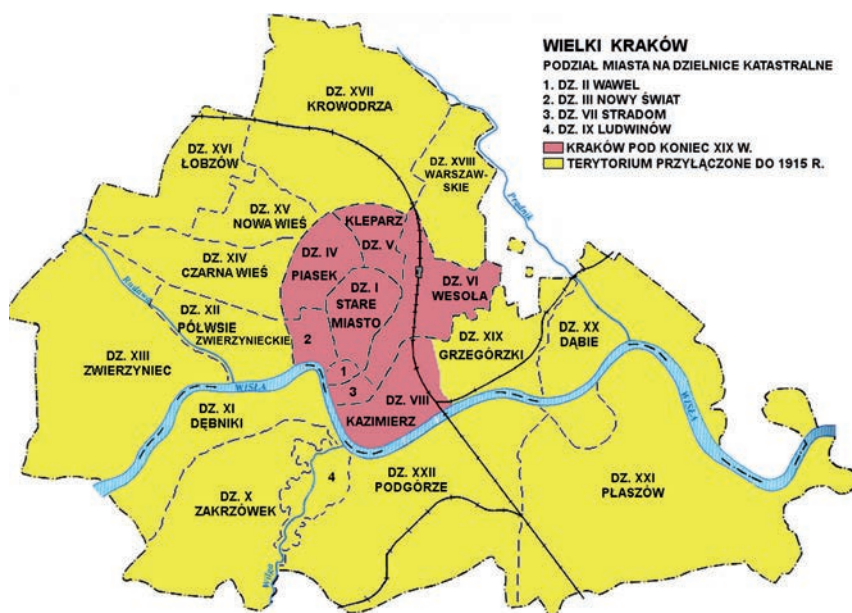
Przyłączenie Podgórza zakończyło proces rozwoju terytorialnego Krakowa w ramach monarchii austriackiej. Stworzony przez prezydenta Juliusza Leo Wielki Kraków liczył 47 km<sup>2</sup> (zob. rysunek 1) i swą wielkością nie ustępował innym dużym polskim miastom – dla przykładu powierzchnia Warszawy wynosiła wówczas 33 km<sup>2</sup>.

<sup>56</sup> M. Niechaj, *Podziały administracyjne Krakowa*, Magiczny Kraków [http://www.krakow.pl/gospodarka/html/jubile-e/podzial\_o; dostęp: 23 sierpnia 2010].

<sup>57</sup> *Podgórze w dziejach wielkiego Krakowa*, red. J.M. Małecki, Secesja, Kraków 2000, s. 63.

## 1.2. Reformy Sejmu Wielkiego, Kraków w okresie rozbiorów

Rysunek 1. Rozwój terytorialny miasta na początku XX w.



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

Rozwój terytorialny miasta w początkach XX w. stanowi ważny etap w jego historii. Niegdysiejsze podkrakowskie wsie, niektóre powstałe jeszcze w czasach średniowiecza, wraz z postępującym rozwojem cywilizacyjnym traciły swój wiejski charakter, przekształcając się w zwarte przedmieścia połączone silnymi więzami gospodarczymi z miastem. Większa część zakładów przemysłowych ówczesnej aglomeracji krakowskiej zlokalizowana była na prawym brzegu Wisły, tj. na terenie Podgórze, niektóre instytucje miejskie, rzeźnia miejska, wodociągi, teatr letni czy nawet cmentarz miejski znajdowały się poza granicami administracyjnymi Krakowa<sup>58</sup>.

W rozwoju aglomeracji krakowskiej da się wyraźnie wskazać pewne etapy. Koniec XVIII w. to włączenie w obszar miasta najbliższej położonej części wykształconego jeszcze w średniowieczu zespołu miejskiego. W pierwszej

<sup>58</sup> J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, *Dzieje Krakowa tom 3...*, s. 357.

połowie XIX w. teren ten stawał się stopniowo obszarem intensywnej zabudowy. Rozwój przestrzenny i demograficzny Krakowa spowodował, że kolejne podkrakowskie miejscowości nabyły charakteru 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 skutkował kolejnym poszerzeniem granic miasta, na których zresztą już rozpoczął się następny etap rozwoju urbanistycznego.

### 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 można podzielić na 2 części. Pierwsza obejmuje końcówkę XVIII w. i pierwszą połowę XIX w. (do 1859 r.) i charakteryzuje się zmiennością rozwiązań administracyjnych i ustrojowych obowiązujących w mieście. W okresie tym w Krakowie funkcjonuje kilka różnych podziałów terytorialnych. Druga przypada na lata 1859–1918 i cechuje się stabilizacją przyjętych w tym zakresie rozwiązań.

Pierwszy podział terytorialny miasta w omawianym okresie został wprowadzony decyzją Sejmu Wielkiego w 1791 r. Sejm podzielił miasto na 4 cyrkuły. Pierwszy obejmował Kraków właściwy i Wawel, drugi – Kazimierz i Stradom, trzeci – przedmieścia zachodnie: Zwierzyniec, Łobzów, Garbary, a czwarty – Kleparz z dawnymi jurydykami północnymi. Każdy z cyrkułów miał 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 r., jednak rychły upadek Konstytucji 3 maja oraz zwycięstwo konfederacji targowickiej unieważniły większość postanowień Sejmu Czteroletniego<sup>59</sup>. Od Krakowa odłączono cyrkuł kazimierski, a pozostałe 3 przekształcono w magistrackie wydziały.

Po zajęciu Krakowa przez wojska Habsburgów zaborcy przeprowadzili kolejną reformę administracyjną, wprowadzając w 1800 r. nowy podział administracyjny dzielący Kraków na 4 obwody. Pierwszy z nich obejmował Śródmieście z Wawelem, drugi – Kleparz i Wesołą, trzeci – Nowy Świat, Piasek, Czarną

<sup>59</sup> *Z dziejów Krowodrzy*, s. 25.

## 1.2. Reformy Sejmu Wielkiego, Kraków w okresie rozbiorów

Wieś, czwarty – Kazimierz i Stradom<sup>60</sup>. W 1809 r. 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 4 gminy miejskie: I Śródmieście, II Kazimierz wraz ze Stradomiem, III Kleparz z Piaskiem i Czarną Wsią, IV Podgórze. Każda gmina miała swojego wójta, który był zobligowany do wykonywania decyzji rządu Księstwa Warszawskiego<sup>61</sup>.

Wybory władz miasta, jak też posłów na sejm odbywały się w zgromadzeniach gminnych. Łącznie 4 zgromadzenia gminne wysuwały 58 kandydatów do Rady Muncypalnej, z których mianowanie królewskie uzyskiwała połowa (w skład rady wchodziło po 8 rajców z pierwszej i drugiej gminy, 7 z trzeciej i 6 z czwartej). 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 (gminy trzecia i czwarta)<sup>62</sup>.

Po upadku Napoleona postanowieniami kongresu wiedeńskiego w 1815 r. utworzono Rzeczpospolitą Krakowską. Wraz z powstaniem nowego państwa na jego obszarze zaczął obowiązywać kolejny podział administracyjny (9 grudnia 1815 r.). Wolne Miasto Kraków wraz z okręgiem zostało podzielone na 26 gmin: 9 miejskich i 17 wiejskich. Samo miasto podzielono na 11 gmin (pomyślanych jako obwody wyborcze), z których pierwszych 5 znajdowało się w obrębie dawnych murów miejskich. Gminy oznaczone administracyjnie jako VI–XI obejmowały dawne krakowskie przedmieścia wraz z chrześcijańskim Kazimierzem i Kleparzem, gminy X i XI stanowiły tzw. miasto żydowskie<sup>63</sup>.

Kolejny podział administracyjny Krakowa obowiązywał ok. 20 lat. Już w 1837 r. senat zniósł instytucję wójtów. 1 grudnia 1838 r. ich kompetencje w mieście przejęła podlegająca bezpośrednio senatowi dyrekcja policji, a w okręgu – podlegli dyrekcji policji – komisarze dystryktowi. Rozporządzeniem z 7 grudnia 1838 r. senat dokonał nowego podziału administracyjnego. Miasto Kraków podzielono na 5 cyrkulów, a okręg Wolnego Miasta – na 10 dystryktów<sup>64</sup>.

Po upadku Rzeczypospolitej Krakowskiej i wcieleniu Krakowa na powrót do monarchii austriackiej nastąpiło unormowanie kwestii podziału

<sup>60</sup> J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, *Dzieje Krakowa tom 3...*, s. 8.

<sup>61</sup> *Kronika Krakowa*, s. 148.

<sup>62</sup> J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, *Dzieje Krakowa tom 3...*, s. 27.

<sup>63</sup> *Ibidem*, s. 46.

<sup>64</sup> *Z dziejów Krowodrzy*, s. 25.

administracyjnego miasta. Nowy podział oparto na wprowadzanym podatku od nieruchomości, tzw. podatku katastralnym. W 1857 r. przeprowadzono spis ludności, na podstawie którego powstał rejestr danych o gruntach i budynkach (przedmioty katastru) oraz o ich właścicielach i władających (podmioty katastru). W związku ze stosunkowo dużym obszarem miasta oraz dużą liczbą jego ludności Kraków podzielono na 8 dzielnic katastralnych (1 stycznia 1859 r.), przy czym dla każdej z nich wprowadzono 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 Wesola, VII Stradom, VIII Kazimierz.

Po powiększeniu obszaru Krakowa w latach 1910–1915 nowo przyłączane miejscowości stawały się kolejnymi dzielnicami katastralnymi, otrzymując kolejne numery, lecz zachowując swoje nazwy. W 1910 r. do Krakowa przyłączono 10 dzielnic katastralnych, były to: X Zakrzówek, XI Dębniki, XII Półwieś, XIII Zwierzyniec, XIV Czarna Wieś, XV Nowa Wieś, XVI Łobzów, XVII Krowodrza, XVIII Grzegórzki, XIX Warszawskie<sup>65</sup>. W 1911 r. dołączono kolejne 2: Ludwinów i Dąbie. Przy czym dla Ludwinowa już wcześniej zarezerwowano nr IX ze względu na bliskość z dzielnicą VIII Kazimierz, natomiast Dąbie otrzymało nr XX. W 1913 r. Płaszów stał się XXI dzielnicą katastralną Krakowa, a w 1915 r. Podgórze otrzymało status dzielnicy nr XXII<sup>66</sup>.

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

### 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

<sup>65</sup> *Kraków – studia nad rozwojem miasta*, red. J. Dąbrowski, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1957, s. 324.

<sup>66</sup> *1915 – Połączenie Podgórza i Krakowa – prasówka*, Podgorze.pl [http://podgorze.pl/1915-polaczenie-podgorza-i-krakowa-prasowka/; dostęp: 28 czerwca 2013].

## 1.2. Reformy Sejmu Wielkiego, Kraków w okresie rozbiorów

istnienia I Rzeczypospolitej (1791 r.) miasto zamieszkiwało 23 591 osób, po blisko 25 latach liczba ta spadła do 23 389<sup>67</sup>.

Pewne pozytywne zmiany przyniosło ze sobą utworzenie Rzeczypospolitej Krakowskiej. Ożywienie gospodarcze związane z korzystną polityką celną i wolności gwarantowane na wespół niepodległym bytem państwowym sprzyjały rozwojowi Krakowa, którego ludność na koniec 1847 r. wynosiła już ponad 40 000 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 1000 osób). Na początku lat 60. XIX w., a więc tuż przed wprowadzeniem autonomii, Kraków pod względem ludności ustępował nie tylko Warszawie, która była od niego 6 razy większa, ale też Gdańskowi i Poznaniowi; w monarchii austriackiej przewyższały go nie tylko Wiedeń, Praga czy Lwów, ale również Graz, Triest i morawskie Brno. Sytuacja ta uległa diametralnej zmianie dopiero w drugiej połowie XIX w. Wprowadzenie przez samorząd miejski wielu ważnych reform modernizujących miasto dało impuls do jego rozwoju, co przełożyło się na powiększenie ludności Krakowa (zob. 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

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

<sup>67</sup> *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 2 dużych społeczności: polskiej, która stanowiła około 75% mieszkańców, oraz żydowskiej, stanowiącej ok. 20% mieszkańców miasta. Oprócz Polaków i Żydów w Krakowie mieszkali austriaccy i czescy Niemcy oraz relatywnie niewielka grupa Rusinów (Ukraińców) i Cyganów. Co znamienne, po zrównaniu w prawach wszystkich narodowości monarchii habsburskiej w 1867 r., nastąpił znaczny przyrost społeczności żydowskiej. O ile w 1850 r. liczba krakowskich Żydów wynosiła 13 500 osób, to w 1910 r. wzrosła ona do 32 000<sup>68</sup>.

### 1.3. Kraków w czasach II Rzeczypospolitej

Jednym z najważniejszych problemów odrodzonego w 1918 r. państwa polskiego było zorganizowanie samorządu terytorialnego, odpowiadającego potrzebom społeczeństwa. W zaraniu odzyskanej państwowości po I wojnie światowej samorząd terytorialny działał odmiennie na terenie każdego z 3 byłych zaborów. Rozwinięte systemy samorządowe funkcjonowały w byłych zaborach pruskim i austriackim, natomiast samorząd terytorialny na terenach byłego zaboru rosyjskiego działał jedynie w gminach wiejskich i małych miasteczkach<sup>69</sup>.

Pierwszym krokiem w kierunku ujednoczenia struktury samorządu terytorialnego w niepodległej Rzeczypospolitej było powołanie w 1918 r.<sup>70</sup> rad gminnych na obszarze byłego Królestwa Kongresowego oraz w 1919 r.<sup>71</sup> samorządu miejskiego. Jednak to dopiero na poziomie przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. określone zostały ogólne zasady działania samorządu terytorialnego. Postanowienia konstytucji dzieliły jednostki samorządu terytorialnego na województwa, powiaty, gminy wiejskie i miejskie<sup>72</sup>. Szczegółowo ustrój samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej

<sup>68</sup> *Historia Żydów w Krakowie*, Kazimierz.zaprasza.eu [http://www.kazimierz.zaprasza.net/history/historia.htm; dostęp: 19 listopada 2013].

<sup>69</sup> A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1971, s. 12.

<sup>70</sup> Dekret Naczelnika Państwa z dnia 27 listopada 1918 r. o utworzeniu rad gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego (Dz.U. nr 18, poz. 48).

<sup>71</sup> Dekret Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim (Dz.U. nr 13, poz. 140).

<sup>72</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. nr 44, poz. 267).

został określony w 1933 r., na mocy ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego<sup>73</sup>. Jej przepisy ujednoliciły strukturę samorządu terytorialnego, powołano również 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, które były organami stanowiącymi, wyłanianymi w wyborach powszechnych. Decyzje rady realizował zarząd miejski, wybierany przez radę, składający się z prezydenta i ławników w miastach wydzielonych lub z burmistrza i ławników w pozostałych miastach.

Ustawa z 1933 r., zwana ustawą scaleniową, deklarowała jedność administracji, obniżając rangę samorządu terytorialnego. Dalsze ograniczenie jego pozycji i znaczenia nastąpiło wraz z uchwaleniem konstytucji kwietniowej<sup>74</sup>. Na mocy jej postanowień samorząd został częścią składową administracji państwowej, a gminy, powiaty i województwa miały urzeczywistniać zadania administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych<sup>75</sup>.

Pomimo uwarunkowań ogólnokrajowych działalność władz samorządowych w Krakowie do 1933 r., a więc do czasu uchwalenia ustawy scalającej i porządkującej ustrój samorządowy Polski, odbywała się według przepisów uchwalonych jeszcze za czasów austriackich. Władzę (do marca 1919 r.) na obszarze dawnej Galicji sprawowała utworzona 28 października 1918 r. Polska Komisja Likwidacyjna, składająca się z 23 polskich posłów do parlamentu austriackiego i Sejmu Krajowego Galicji<sup>76</sup>. W samym mieście działały organy samorządu: Rada Miejska Krakowa i Prezydent Miasta Krakowa. Urząd prezydenta od marca 1918 r. sprawował Jan Kanty Federowicz<sup>77</sup>.

Odbudowa niepodległego państwa polskiego ożywiła dążenie do ukształtowania bardziej sprawiedliwego ustroju społecznego. Już 3 listopada 1918 r. socjaliści krakowscy urządzili demonstrację, domagając się poszerzenia rady miejskiej o przedstawicieli środowisk robotniczych. W 4 dni później na posiedzeniu Rady Miejskiej Krakowa wniesiono projekt ustawy o rozszerzeniu prawa wyborczego. Ustawa została zatwierdzona przez Polską Komisję

<sup>73</sup> Dz.U. nr 35, poz. 294.

<sup>74</sup> Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227.

<sup>75</sup> R. Grynis, *Przedwojenny samorząd terytorialny podstawą odbudowy samorządu lokalnego w III Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2, s. 47.

<sup>76</sup> Z. Frasz, *Galicja. A to Polska właśnie*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 1999, s. 276.

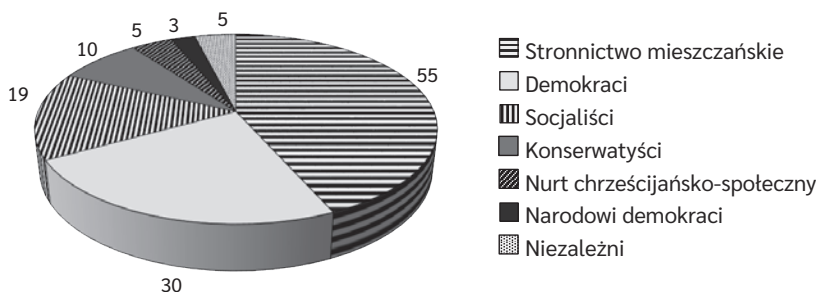
<sup>77</sup> *Dzieje Krakowa tom 4. Kraków w latach 1918–1939*, red. J.M. Małecki, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1997, s. 7.

## Rozdział 1. Rozwój przestrzenny Krakowa – zarys historii administracyjnej...

Likwidacyjną 19 listopada. Nowe prawo wyborcze zakładało stworzenie obok 3 istniejących kół kurialnych czwartego koła dla tych wszystkich 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>78</sup>. Pierwsze posiedzenie rady w rozszerzonym składzie odbyło się 28 listopada, poszerzona rada miejska liczyła łącznie 127 radnych (zob. wykres 1).

Wykres 1. Skład Rady Miejskiej Krakowa, 1919 r. (liczba osób)



Źródło: J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, *Dzieje Krakowa tom 4. Kraków w latach 1918–1939*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1997.

W 1924 r. umarł ówczesny Prezydent Miasta Krakowa J.K. Federowicz. Po jego śmierci część opinii publicznej zakwestionowała uprawnienia radnych do 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 prawa pochodzącego jeszcze z nadania cesarza Franciszka Józefa I, prawa na dodatek sprzecznego z ustrojem ówczesnej Rzeczypospolitej. Wkrótce po śmierci prezydenta poseł Marian Dąbrowski złożył na posiedzeniu sejmu interpelację, w której domagał się rozwiązania rady i zarządzenia wyborów komisarycznych. Wojewoda krakowski wydał rozporządzenie rozwiązujące

<sup>78</sup> Ibidem, s. 12.

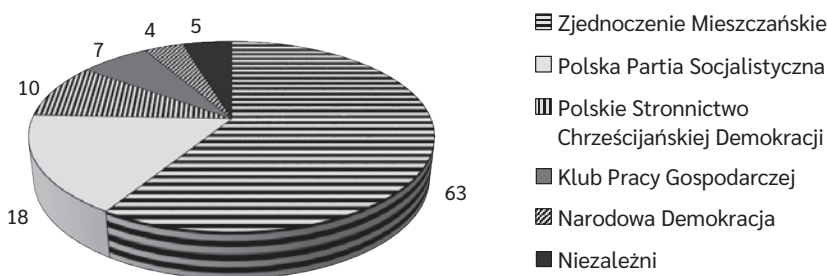
### 1.3. Kraków w czasach II Rzeczypospolitej

Radę Miejską Krakowa i wyznaczające wicewojewodę Zdzisława Wawrauscha na komisarza rządu<sup>79</sup>.

Rozwiązanie rady miejskiej wywołało ogromne poruszenie wśród opinii publicznej mieszkańców miasta. Od sierpnia 1866 r., czyli od czasów utworzenia autonomii galicyjskiej, Kraków nie doświadczył takiego działania. Poza tym wciąż obowiązujący statut nie przewidywał instytucji komisarza rządowego i jego ustanowienie nie miało prawnego uzasadnienia, zwłaszcza że nadal swoje funkcje pełnili 3 wiceprezydenci<sup>80</sup>.

Rozwiązana rada miejska wniosła rekurs do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych przeciw zarządzeniu wojewody, jednak ministerstwo nie uwzględniło wniosku. Na decyzję ministerstwa złożono skargę do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który uznał w całości zażalenie i podjął 27 kwietnia 1926 r. decyzję o reaktywowaniu rady w jej poprzednim składzie (zob. wykres 2). Po uprawomocnieniu się wyroku wojewoda odwołał komisarza rządu. Reaktywowana rada już we wrześniu 1926 r. wybrała nowego prezidenta, którym został Karol Rolle<sup>81</sup>, stabilizując tym samym sytuację w krakowskich władzach samorządowych na kolejne 4 lata.

Wykres 2. Skład Rady Miejskiej Krakowa po reaktywacji, 1926 r. (liczba osób)



Źródło: J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, *Dzieje Krakowa tom 4, Kraków w latach 1918–1939*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1997.

<sup>79</sup> Ibidem, s. 308.

<sup>80</sup> Ibidem, s. 56.

<sup>81</sup> M. Niechaj, *Od Rajców do Radnych: w stulecie Statutu Gminy Miasta Krakowa*, Muzeum Historyczne Miasta Krakowa, Kraków 2001, s. 24.

Reaktywowanie rady miejskiej i wybór nowego prezydenta nie rozwiązały problemów związanych z funkcjonowaniem krakowskiego samorządu. W 1931 r. na 127 mandatów w radzie obsadzone były jedynie 83, a część radnych systematycznie nie uczestniczyła w posiedzeniach. Niekompletność rady stała się formalną podstawą dla decyzji wojewody, który 18 lutego 1931 r. ponownie ją rozwiązał, a do czasu powołania nowej powierzył bieżące sprawy gminne prezydentowi i wiceprezydentom miasta, dodając im jako organ doradczy 70-osobową radę przyboczną. Tym razem rada miejska nie zdołała zaskarżyć decyzji wojewody, ponieważ podczas obrad zabrakło *quorum*.

Wkrótce obóz rządzącej polską sanacji 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 powszechnych<sup>82</sup>. Protestując przeciwko takiej sytuacji, swój urząd złożył prezydent Miasta Krakowa Karol Rolle. 16 lipca 1931 r. tymczasowa rada wybrała nowego prezydenta, którym został płk Wojska Polskiego, były legionista, Władysław Belina-Prażmowski. Sprawował on urząd przez 1,5 roku.

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 miały dać miejsca pracy bezrobotnym. Podobną politykę kontynuował jego następca Mieczysław Kaplicki, który za sprawę najważniejszą postawił sobie budowę długo oczekiwanego nowego gmachu Muzeum Narodowego.

W 1933 r. sejm uchwalił wspomnianą już ustawę samorządową (scaleńniową), która ostatecznie zamknęła 67-letni okres działania samorządu krakowskiego na podstawie statutu pochodzącego z czasów monarchii austro-węgierskiej. 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>83</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>84</sup>.

<sup>82</sup> *Kronika Krakowa*, s. 322.

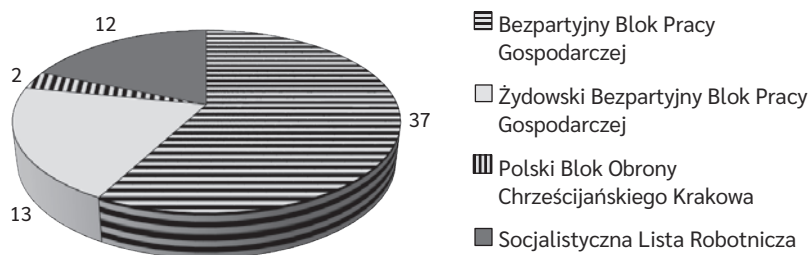
<sup>83</sup> *Dzieje Krakowa tom 4...*, s. 70.

<sup>84</sup> A Kreoński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Przemiany, Warszawa 1990, s. 136.

### 1.3. Kraków w czasach II Rzeczypospolitej

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 r. 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, należące do kompetencji administracji rządowej. Najszerzy zakres zadań wydzielonych zlecono zarządom miejskim miast wydzielonych (w tym i Krakowa). Należały do nich m.in.: administracja drogowa, budowlana, pośrednictwo pracy, administracja przemysłowa<sup>85</sup>. Rozpisane na podstawie nowego prawa wyborcy (10 grudnia 1933 r.) przyniosły zdecydowane zwycięstwo Bezpartyjnemu Blokowi Współpracy Gospodarczej, skupiającemu grupy popierające obóz sanacyjny (zob. wykres 3). 16 lutego 1933 r. nowa rada miejska wybrała prezidenta, którym został Mieczysław Kaplicki.

Wykres 3. Wynik wyborów samorządowych z 1933 r.



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

Kolejne wybory do rady miejskiej zostały rozpisane na 18 grudnia 1938 r. Zgodnie z nową ustawą o wyborze radnych miejskich w Krakowie wybierano 72 radnych. W wyborach wzięło udział ok. 60% uprawnionych do głosowania. Dotychczas rządzący Krakowem obóz sanacji poniósł wyborczą klęskę,

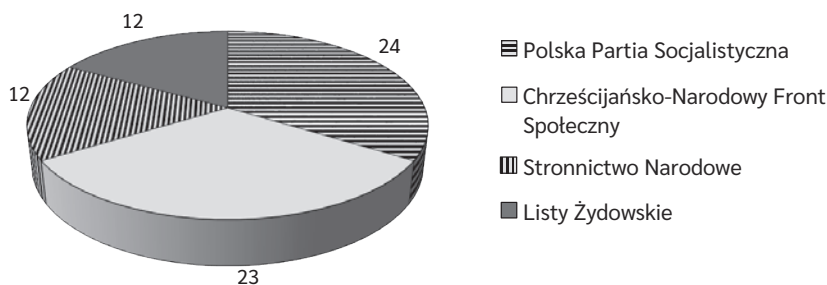
<sup>85</sup> K. Krasowski et al., *Historia ustroju państwa*, Ars boni et aequi, Poznań 1994, s. 136.

## Rozdział 1. Rozwój przestrzenny Krakowa – zarys historii administracyjnej...

która była przyczynkiem do rezygnacji przez Mieczysława Kaplickiego z urzędu prezydenta miasta<sup>86</sup>.

Konsekwencją powstałego układu politycznego był impas przy wyborze nowego władarza miasta (zob. wykres 4).

Wykres 4. Wynik wyborów samorządowych z 1938 r.



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

W tej sytuacji minister spraw wewnętrznych ustanowił dla miasta tymczasowego prezydenta, którym został przewodniczący koła radnych sanacyjnego Obozu Zjednoczenia Narodowego Bolesław Czuchajowski. Zarząd komisarzy w Krakowie utrzymał się do wybuchu wojny. 6 września 1939 r. miasto zostało zajęte przez hitlerowców, dzień wcześniej Rada Miejska Krakowa wybrała na prezydenta Stanisława Klimeckiego (zestawienie prezydentów miasta czasów II Rzeczypospolitej zawiera tabela 4).

Tabela 4. Prezydenci Miasta Krakowa w czasach II Rzeczypospolitej

Jan Kanty Federowicz	6 marca 1918 – 13 lipca 1924	prezydent miasta
Zdzisław Wawrausch	21 lipca 1924 – 18 lipca 1925	komisarz
Witold Ostrowski	21 lipca 1925 – 4 czerwca 1926	komisarz
Karol Rolle	19 czerwca 1926 – 13 lipca 1931	prezydent miasta
Władysław Belina-Prażmowski	16 lipca 1931 – 11 lutego 1933	prezydent miasta

<sup>86</sup> *Dzieje Krakowa tom 4...*, s. 74.

### 1.3. Kraków w czasach II Rzeczypospolitej

Mieczysław Kaplicki	16 lutego 1933 – 1 lutego 1939	prezydent miasta
Bolesław Czuchajowski	1 maja 1939 – 3 września 1939	tymczasowy prezydent miasta
Stanisław Klimecki	5 września 1939 – 20 września 1939	prezydent miasta

Źródło: J. Bieniarzówna, J.M. Matecki, *Dzieje Krakowa tom 4. Kraków w latach 1918–1939*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1997.

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

Przez całe 20-lecie międzywojenne Kraków funkcjonował w granicach narysowanych jeszcze w czasach monarchii habsburskiej. W latach 20. ubiegłego wieku przeprowadzono jedynie drobne korekty granic miasta. Jeszcze podczas trwania I wojny światowej, w 1917 r., dokonano zakupu Lasu Wolskiego, który był własnością księcia Marcelego Czartoryskiego. Po jego śmierci spadkobiercy odsprzedali go Kasie Oszczędności Miasta Krakowa, a ta ofiarowała go miastu. Uchwałą rady miejskiej przeznaczono darowiznę obszaru leśnego o pow. 335,13 ha na tzw. park ludowy, w którym założono miejski ogród zoologiczny. W 1925 r. włączono do Krakowa niewielkie obszary dworskie Piaśki i Łobzów, a w 1926 r. część gruntów gminy Wola Duchacka, stanowiących teren nowego cmentarza żydowskiego. Tym samym do 49,5 km<sup>2</sup> powiększył się obszar przedwojennego Krakowa<sup>87</sup>.

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

W okresie 20-lecia międzywojennego pod względem administracyjnym miasto było podzielone na 22 dzielnice katastralne. Historyczne centrum obejmowało dzielnice od I do VIII: I Śródmieście, II Wawel, III Nowy Świat, IV Piasek, V Kleparz, VI Wesoła, VII Stradom, VIII Kazimierz, natomiast tereny przyłączone na początku XX w. stanowiły dzielnice od numeru IX do XXII: IX Ludwinów, X Zakrzówek, XI Dębniki, XII Półwsie, XIII Zwierzyniec, XIV Czarna Wieś, XV Nowa Wieś Narodowa, XVI Łobzów, XVII Krowodrza, XVIII Grzegórzki, XIX Warszawskie, XX Dąbie, XXI Płaszów, XXII Podgórze.

<sup>87</sup> *Historia Lasu Wolskiego*, Fundacja Miejski Park i Ogród Zoologiczny w Krakowie [<http://www.zoo-krakow.pl/doc.php?group=19>; dostęp: 12 maja 2013].



W połowie lat 30. został opracowany perspektywiczny plan inwestycyjny. Przewidziano w nim ważną rolę dla przedmieść leżących poza granicami miasta, szczególnie w aspekcie rozwoju terenów zielonych. Miały one rozpościerać się od peryferii Krakowa aż do jego centrum<sup>88</sup>. Porządkowanie obszaru miejskiego przerwał jednak wybuch wojny.

Reformy administracji miasta z lat 30. XX w. koncentrowały się głównie na ograniczeniu kosztów funkcjonowania urzędów przy zachowaniu, a nawet poprawie jakości świadczonych usług. 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.

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 urzędy, tzw. małe magistraty<sup>89</sup>. Utworzono tym samym 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 20-lecia międzywojennego, a dokładnie pod koniec lat 20., jeszcze Poznaniowi dane było prześcignąć Kraków w liczbie mieszkańców (wzrost ludności Krakowa obrazuje tabela 5).

---

<sup>88</sup> M. Niechaj, *Podziały...*

<sup>89</sup> *Dzieje Krakowa tom 4...*, s. 72.

### 1.3. Kraków w czasach II Rzeczypospolitej

Tabela 5. Przyrost ludności w Krakowie w latach 1918–1939

Lata	Ludność ogółem	Przyrost		
		ogółem	naturalny	migracyjny
1918	178 588	–	–	–
1919	179 020	432	71	361
1920	179 863	843	379	464
1921	183 706	3843	1161	2682
1931	219 286	35 580	10 868	24 712
1939	259 000	39 714	2632	37 082

Źródło: J. Bieniarzówna, J.M. Matecki, *Dzieje Krakowa tom 4. Kraków w latach 1918–1939*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1997.

Stosunkowo niewielki wzrost liczby osób zamieszkujących miasto w latach 1921–1931 (w tym okresie ludność Krakowa wzrosła o 19%, podczas gdy w Poznaniu o 45%, we Lwowie o 42%, w Łodzi o 34%, a w Warszawie o 25%)<sup>90</sup> spowodowany był mniejszą niż w innych miejscowościach skalą migracji. Miasto, mimo że było stolicą województwa oraz ważnym ośrodkiem kulturalnym, naukowym i administracyjnym, utraciło część znaczenia na rzecz stolicy kraju – Warszawy. Zdecydowany wzrost liczby mieszkańców nastąpił dopiero w latach 30. XX w., kiedy to przybywało ich 4000–5000 rocznie, tak aby w 1939 r. osiągnąć zaludnienie na poziomie 250 000 osób.

Podczas pierwszego powojennego spisu ludności w 1921 r. 154 900 (84,3%) mieszkańców Krakowa zapytanych o narodowość przyznało się do narodowości polskiej, 27 000 (14,7%) – do żydowskiej, a 1800 (1%) – do niemieckiej, rosyjskiej, ukraińskiej lub innej. W czasie drugiego spisu ludności z 1931 r. nie pytano już o narodowość, lecz o język ojczysty (zob. tabele 6 i 7). W ten sposób z 219 286 mieszkańców Krakowa za Polaków uznano 171 200 (78,1%), natomiast za Żydów 45 800 (20,9%)<sup>91</sup>. Ludność żydowska zamieszkiwała głównie Kazimierz (74% ogółu jego mieszkańców), Stradom (57,8%) i Podgórze (33%)<sup>92</sup>.

<sup>90</sup> *Mały Rocznik Statyczny 1939*, Główny Urząd Statystyczny, Kraków 1939, s. 36.

<sup>91</sup> *Rocznik statystyczny miasta Krakowa 1936*, Główny Urząd Statystyczny, Kraków 1936, s. 29–32.

<sup>92</sup> *Kronika Krakowa*, s. 297.

## Rozdział 1. Rozwój przestrzenny Krakowa – zarys historii administracyjnej...

Tabela 6. Struktura ludności Krakowa wg języka ojczystego, 1931 r.

Język ojczysty	w tys.	w %
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: *Mały Rocznik Statyczny 1939*, Główny Urząd Statystyczny, Kraków 1939.

Tabela 7. Struktura ludności Krakowa wg wyznania, 1931 r.

Wyznanie	w tys.	w %
katolickie		
– obrządek taciński	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
niepodane	0,2	0,1
Ogółem	219,0	100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Mały Rocznik Statyczny 1939*, Główny Urząd Statystyczny, Kraków 1939.

W 1931 r. z 219 286 czynnych i biernych zawodowo mieszkańców Krakowa 50 211 osób (22,9%) stanowiło grupę pracowników samodzielnych, zatrudniających siłę najemną bądź wykonujących określoną pracę tylko przy pomocy członków rodziny. W liczącej natomiast 138 403 osób (63,1%) grupie najemnych 18,4% stanowili pracownicy umysłowi, a 44,7% – robotnicy fizyczni. Stosunkowo dużą grupę mieszkańców – 30 672 (14%) stanowiły osoby pracujące

bądź niepracujące, o nieokreślonym statusie społecznym<sup>93</sup>. Dzielnice śródmiejskie zamieszkiwała inteligencja, rzemieślnicy i kupcy, robotnicy oraz służba domowa. Dzielnice peryferyjne, szczególnie wiejskie – ludność robotnicza i wiejska<sup>94</sup>.

W latach 1921–1931 przyrost ludności w przyłączonych na początku XX w. tzw. nowych dzielnicach był znacznie szybszy (39%) niż w starym Krakowie (niespełna 8%). W przeciwieństwie do dawnych dzielnic, gdzie ze względu na brak parcel budowlanych mogły powstawać głównie nadbudowy pięt, nowe dzielnice zabudowywały się dynamicznie<sup>95</sup>.

#### 1.4. Kraków pod niemiecką okupacją

Po zajęciu Krakowa przez Niemców władze w mieście objął Wehrmacht, któremu podporządkowano miasto w ramach Krakowskiego Okręgu Wojskowego. Problemem dla okupantów było funkcjonowanie polskich przedwojennych władz samorządowych, które próbowały dalej wypełniać swoje zadania. Aby uniemożliwić funkcjonowanie samorządu i całkowicie przejąć kontrolę nad administracją miejską, 20 września 1939 r. pod błahym pretekstem aresztowano prezydenta Klimeckiego, którego ostatecznie rozstrzelano 11 grudnia 1942 r.<sup>96</sup> Po aresztowaniu prezydenta hitlerowcy zlikwidowali polski samorząd, zastępując p.o. prezydenta miasta Władysława Bogdanowskiego Ernestem Zörnerem, dotychczasowym nadburmistrzem Drezna.

25 października Zörner powołał 20-osobową Radę Przyboczną Miasta Krakowa, w której składzie znalazły się powszechnie szanowane w mieście osoby. Rada działająca formalnie do końca okupacji była jednak ciałem opiniodawczym i nie miała żadnego wpływu na kształt niemieckiej polityki w Krakowie. Jeszcze przed powstaniem rady przybocznej dekretem Adolfa Hitlera z 12 października 1939 r. 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

<sup>93</sup> *Rocznik statystyczny miasta Krakowa 1936*, s. 29–32.

<sup>94</sup> *Z przeszłości Krakowa*, red. J.M. Małecki, Państwowe Wydawnictwa Naukowe, Warszawa–Kraków 1989, s. 296.

<sup>95</sup> *Dzieje Krakowa tom 4...*, s. 33.

<sup>96</sup> A. Chwałba, *Dzieje Krakowa tom 5. Kraków w latach 1939–1945*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2002, s. 22.

protektoratu. Zostało ono podzielone na 4 dystrykty; w ramach dystryktu krakowskiego Kraków uzyskał statut samodzielnego powiatu miejskiego<sup>97</sup>.

Przez pierwsze 2 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 trwał do 26 października 1941 r., kiedy to podporządkowano strukturę urzędniczą bezpośrednio niemieckiemu staroście miejskiemu, rozwiązując zarząd miejski. 8 grudnia 1942 r. zlikwidowano ostatnią strukturę przedwojennej polskiej administracji: wydziały miejskie, zastępując je urzędami, na których czele stały tzw. decernenci w liczbie 9, a później 12.

Wraz z likwidacją pozostałości polskiej administracji rozpoczęto wymianę urzędniczych kadr, przy czym w pierwszej kolejności germanizacja objęła kadry kierownicze. W październiku 1939 r. pracowało w magistracie zaledwie 8 Niemców, w połowie 1941 r. – 100, z kolei 13 sierpnia 1942 r. było ich 253, a pod koniec 1942 r. urząd miasta zatrudniał już 326 osób narodowości niemieckiej<sup>98</sup>.

Działania germanizacyjne na terenie Generalnego Gubernatorstwa i na terenie jego stolicy – Krakowa – przybrały na sile, począwszy od 1941 r. 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 r. oficjalnie wolno było używać wyłącznie niemieckiej nazwy miasta – Krakau. Na niemieckie zmieniano również nazwy ulic i placów. We wrześniu 1941 r. usunięto polskiego orła z herbu miasta i zastąpiono go swastyką<sup>99</sup>.

Pierwsze lata okupacji to tworzenie zrębów podziemnej administracji związanej z Rządem Rzeczypospolitej Polskiej na uchodźstwie. W 1940 r. utworzono delegaturę Rządu RP na kraj, kierującą pracą pionu cywilnego Polskiego Państwa Podziemnego. Jej zadaniami były: 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

<sup>97</sup> Ibidem, s. 26.

<sup>98</sup> Ibidem, s. 29.

<sup>99</sup> *Kronika Krakowa*, s. 343.

#### 1.4. Kraków pod niemiecką okupacją

delegatury okręgowe. W Generalnym Gubernatorstwie funkcjonowało 5 takich delegatur. Okręgowa Delegatura Rządu RP w Krakowie powstała w 1941 r. i obejmowała swym zasięgiem tereny przedwojennego województwa krakowskiego oraz obszar województwa lwowskiego położony na zachód od rzeki San. Okręgowym delegatem rządu był Jan Jakóbiec, ps. Górny<sup>100</sup>.

Niemiecki plan dla miasta Krakau uchwalony przez władze Generalnego Gubernatorstwa w styczniu 1942 r. 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 oraz na Dębnikach, po uprzednim wyburzeniu całej istniejącej tam zabudowy. Prace zmieniające wizerunek miasta rozpoczęły się w 1943 r., lecz z uwagi na pogarszającą się sytuację militarną III Rzeszy wkrótce zostały przerwane. Niemcom nie udało się urzeczywistnić swoich zamierzeń.

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 zakopianki, zbudowano obwodnicę południowo-wschodnią (dziś ul. Kamieńskiego), 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 r. obozie koncentracyjnym w Płaszowie rozpoczęto eksterminację ludności żydowskiej. Hitlerowcy dokonali też pacyfikacji peryferyjnych dzielnic Krakowa, mordując aresztowanych mieszkańców Woli Justowskiej i Przegorzał. Coraz częściej przeprowadzano także uliczne egzekucje oraz łapanki ludności cywilnej. Ostatniego jawnego zbiorowego mordu dokonali Niemcy tuż przed opuszczeniem miasta, 15 stycznia 1945 r., kiedy to rozstrzelali przy ul. Miedzianej na Dąbiu 79 osób, mieszkańców okolicznych domów<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> P. Boroń, P. Wywiół, *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].

<sup>101</sup> *Kronika Krakowa*, s. 343.

W styczniu 1945 r. ruszyła ofensywa styczniowa Armii Czerwonej, której udało się szybko rozbić wojska niemieckie; 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 r.

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

1 kwietnia 1941 r. 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> powierzchni, a zamieszkiwało je 72 274 mieszkańców. Kraków w nowych granicach obejmował 168,3 km<sup>2</sup> powierzchni z ok. 300 000 ludności<sup>102</sup>.

W większości nowo przyłączone gminy miały charakter podmiejski. Najślabiej 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 w Woli Duchackiej na 633 budynki mieszkalne było 586 parterowych, w olbrzymiej większości murowanych<sup>103</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 i utrudnień w realizowaniu pomocy społecznej. Natomiast mieszkańcy nowo przyłączonych osiedli zasadniczo pozytywnie oceniali przeprowadzone zmiany i fakt włączenia ich miejscowości w obszar miasta. Niemieckie władze uznały proces powiększenia terenu Krakowa za udany i rozpoczęły przygotowania do jego kolejnego etapu. Do terytorium miasta planowano włączyć m.in.: Zielonki, Węgrzce, Bibice, do dzisiaj pozostające poza jego granicami, oraz Mogiłę, Batowice, Bieniżyce i Mistrzejowice (łącznie 14 gromad) i tym samym powiększyć

<sup>102</sup> M. Niechaj, *Podziały...*

<sup>103</sup> A. Chwalba, *Dzieje Krakowa tom 5...*, s. 34.

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 administracyjny na dzielnice katastralne i obwody administracyjne. Powiększając terytorium miasta, z nowo przyłączonych miejscowości Niemcy utworzyli kolejne dzielnice katastralne (ich liczba w 1941 r. sięgnęła 52) oraz 4 nowe obwody administracyjne (łącznie z przedwojennymi było ich teraz 10). Nowe dzielnice katastralne zostały ponumerowane z zachowaniem ciągłości i miały 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 Rżąka, XLIX Prokocim, L Wola Duchacka, LI Piaski Wielkie, LII Kurdwanów.

Istotnym *novum* wprowadzonym przez hitlerowców w podziale administracyjnym Krakowa była próba podzielenia go na strefy zamieszkania według kryterium rasowego. Późną jesienią 1939 r. w Krakowie wyodrębniono 4 strefy: niemiecką, mieszaną, polską i żydowską, przy czym granice pomiędzy nimi nie były wyznaczone w sposób dokładny. W 1942 r. niemieckie władze planowały już istnienie tylko 3 stref: niemieckiej, mieszanej i polskiej (na terenie Pogorza), by pod koniec tego roku opracować plan przekształcenia lewobrzeżnego Krakowa w miasto czysto niemieckie. Klęska hitlerowców uniemożliwiła realizację tych planów. Skończyło się jedynie na utworzeniu w sierpniu 1940 r. dzielnicy niemieckiej. Zlokalizowano ją w zachodniej części miasta na obszarach Nowej Wsi i Czarnej Wsi, na zachód od Alei Trzech Wieszców, objęła ona również Oleandry i Cichy Kącik oraz – przeznaczony wyłącznie dla Niemców – teren parku Jordana, jak też obiekty krakowskich klubów sportowych: Wisły i Cracovii. Północną granicę dzielnicy stanowić miał rejon Nowego Kleparza i Łobzowa.

Obok niemieckiej dzielnicy zaczęła powstawać w Krakowie również dzielnica ukraińska. Spis z 1931 r. wykazał w tym mieście 1554 katolików obrządku greckiego, z których 1000 zadeklarowało używanie języka ukraińskiego jako ojczystego. Była to więc wspólnota stosunkowo niewielka, stanowiąca ok. 0,4% 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 ul. Sarego (w okresie okupacji nazwanej Grünestrasse) władze Generalnego Gubernatorstwa przeznaczyły ten teren na rejon osiedleńczy dla mieszkańców narodowości ukraińskiej. W „swojej” dzielnicy społeczność ukraińska miała własne sklepy, firmy usługowe, restauracje i kawiarnie, banki, szkoły, działało tam również wiele organizacji społecznych i politycznych. Kraków szybko stał się także (choć na krótko) ośrodkiem społeczno-politycznym dla polityków ukraińskich, którzy weszli w kolaborację z Niemcami. Po 22 czerwca 1941 r. rozpoczął się jednak stopniowy, aczkolwiek systematyczny odpływ społeczności ukraińskiej na Wschód, a w styczniu 1945 r. – także na Zachód<sup>104</sup>. Położyło to kres istnieniu zorganizowanej społeczności ukraińskiej w Krakowie.

Niewątpliwie najtragiczniejszy los spotkał społeczność żydowską. Już w listopadzie 1939 r. 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 wykonawcą ich poleceń i zarządzeń. Na przełomie lat 1939/1940 hitlerowcy zarekwirowali wszelkie wartościowe przedmioty będące w posiadaniu społeczności żydowskiej; zablokowano Żydom konta bankowe, pozbawiono ich emerytur, rent i zasiłków, rozwiązano też żydowskie szkoły. Niemcy nie oszczędzili nawet przedmiotów liturgicznych, które również skonfiskowali.

W połowie 1940 r. represje przybrały na sile. Rozkazem gubernatora Hansa Franka Kraków miał się stać „miastem wolnym od Żydów”. Hitlerowcy wyznaczyli Żydom trzymiesięczny termin na „dobrowolne” opuszczenie miasta, po którego upływie rozpoczęto wysiedlanie osób tej narodowości siłą. Zgodnie z planami władz niemieckich w Krakowie miało pozostać jedynie ok. 10 000 Żydów, którym wydano specjalne pozwolenie na tymczasowy pobyt w mieście<sup>105</sup>. W marcu 1941 r. dla reszty zamieszkujących miasto przedstawicieli społeczności żydowskiej rozpoczęto tworzenie getta, które eufemistycznie nazwano „dzielnicą mieszkaniową dla Żydów”. Getto powstało na Podgórzu; do końca marca w 320 budynkach, przeważnie parterowych lub jednopiętrowych, opuszczonych przez ludność polską, stłoczono 15–17 000 osób. Całą dzielnicę żydowską otoczono trzymetrowym murem, zabraniając pod karą śmierci opuszczania jej obszaru bez ważnej przepustki<sup>106</sup>.

<sup>104</sup> A. Chwalba, *Dzieje Krakowa tom 5...*, s. 94.

<sup>105</sup> *Kronika Krakowa*, s. 353.

<sup>106</sup> *Ibidem*, s. 354.

## 1.4. Kraków pod niemiecką okupacją

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 panowały choroby, głód i śmierć.

Wraz z podjęciem decyzji o tzw. ostatecznym rozwiązaniu kwestii żydowskiej hitlerowcy rozpoczęli w czerwcu 1942 r. masową akcję wysiedleńczą z getta do obozu zagłady w Bełżcu. Najtragiczniejsze chwile rozegrały się wraz z podjęciem decyzji o zupełnej likwidacji dzielnicy żydowskiej 13 i 14 kwietnia 1943 r. 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 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 intensywnie starali się oni realizować 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, ale ograniczono ich działalność społeczną, a w szczególności polityczną. Polacy jako „podludzie” stać się mieli jedynie tanią siłą roboczą, zamieszkującą przedmieścia Krakowa oraz prawobrzeżną część miasta. Natomiast najniżej umiejscowionym w hitlerowskiej hierarchii Żydom przeznaczona była najpierw stopniowa, a później masowa eksterminacja.

### 1.4.3. Ludność Krakowa w latach wojny

W 1939 r. Kraków liczył ponad 250 000 mieszkańców. Po powiększeniu obszaru miasta w 1941 r. liczba ta wzrosła do ok. 300 000. Przy czym dane te, zarówno oficjalne, jak i nieoficjalne, znacząco różnią się od siebie z uwagi na ciągłe ruchy migracyjne ludności. Niemiecki spis z początku 1943 r. nie objął osób niezameldowanych, uchodźców i przesiedleńców, jak też ukrywających się przed hitlerowskimi represjami.

Według danych spisowych w Krakowie miało mieszkać 251 912 (88,5%) Polaków, 20 997 (7,4%) Niemców, 8753 (3%) Żydów, 1947 (0,6%) Ukraińców oraz

1184 (0,4%) osób innych narodowości, czyli łącznie ponad 280 000 ludzi. Natomiast według przewodnika po Generalnym Gubernatorstwie Karla Baedekera Kraków miał liczyć pod koniec 1943 r. 345 000 mieszkańców. Z kolei „Goniec Krakowski” podawał na podstawie wyników niemieckiego spisu ludności, że 1 marca 1943 r. w Krakowie mieszkało 319 000 osób, z tego 156 000 mężczyzn i 163 000 kobiet. Późną wiosną 1944 r. niemiecka ludność osiągnęła w mieście najwyższą liczbę – około 30 000 osób. Od lata 1944 r. liczba Niemców w Krakowie zaczęła gwałtownie spadać z uwagi na zbliżanie się frontu. Jak podaje „Goniec Krakowski”, 28 września 1944 r. było ich 11 625, w tym 1058 kobiet<sup>107</sup>.

W czasie trwania niemieckiej okupacji ludność miasta ulegała dynamicznym zmianom. Na skutek powiększenia granic w 1941 r. do Krakowa włączono tereny zamieszkiwane przez 72 274 mieszkańców, jednak eksterminacja ludności żydowskiej spowodowała ubytek co najmniej 50 000 przedwojennych mieszkańców miasta. Pomimo że od 1945 r. upłynęło ponad 60 lat, nie udało się określić (poza mało precyzyjnymi szacunkami mówiącymi o ok. 80 000 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 ruchu ludności w latach niemieckiej okupacji miasta<sup>108</sup>.

### 1.5. Kraków w okresie PRL (1945–1990)

Generalny gubernator Hans Frank opuścił Wawel 17 stycznia 1945 r. 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 5 lat okupacji, ale jednocześnie rozpoczęła proces tworzenia zrębów nowej władzy.

Symptomem 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. Zapełniło się ono wkrótce zatrzymanymi wrogami klasowymi, w przeważającej części polskimi patriotami. Obok prześladowań i terroru

<sup>107</sup> Liczebność mieszkańców Krakowa, „Goniec Krakowski” z 26 września 1944, nr 225, s. 3.

<sup>108</sup> A. Chwalba, *Dzieje Krakowa tom 5...*, s. 37.

władze radzieckie wprowadziły wiele restrykcji i zakazów, m.in. nakazano rejestrację wszystkich mężczyzn w wieku od lat 16 do 65, wprowadzono nakaz zdawania radioodbiorników, maszyn do pisania i powielaczy, ustanowiono godzinę milicyjną. Żołnierze Armii Czerwonej dopuszczali się licznych gwałtów, kradzieży, rabunków, nierzadko również morderstw. Trudno się zatem dziwić, że wielu krakowian uznało porządki wprowadzone przez władze radzieckie za początek nowej okupacji<sup>109</sup>.

Wraz z Armią Czerwoną do miasta przybyli również przedstawiciele Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego. 22 stycznia 1945 r. Stanisław Skrzynecki (Polska Partia Robotnicza, PPR), Teodor Piotrkowski (Polska Partia Socjalistyczna, PPS) oraz Jan Karol Wende (Stronnictwo Demokratyczne, SD) wystosowali do ludności Krakowa i województwa krakowskiego odezwę, w której poinformowali o przejęciu w imieniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej i Krajowej Rady Narodowej pełni władzy cywilnej do czasu zorganizowania się nowych władz oraz urzędów administracji publicznej. W kilka dni później pojawiły się załączki terenowych organów nowych władz: Wojewódzka Rada Narodowa w Krakowie (WRN) oraz Miejska Rada Narodowa w Krakowie (MRN). Wraz z nimi z Lublina przybyła grupa oficerów Ludowego Wojska Polskiego, a pod koniec stycznia w mieście zainstalowały się także struktury Urzędu Bezpieczeństwa oraz Milicji Obywatelskiej.

Ruch komunistyczny sformułował jako jedną z podstawowych zasad doktrynalnych koncepcję budowy nowego ustroju społeczno-politycznego opartej na radach. Stały się one podstawowymi organami władzy państwowej w Związku Radzieckim, gdzie traktowano je jako wzorzec socjalistycznej państwowości<sup>110</sup>. Polska Partia Robotnicza, gdy zarysowała się możliwość 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>111</sup>.

<sup>109</sup> A Chwalba, *Dzieje Krakowa tom 6. Kraków w latach 1945–1989*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2004, s. 125.

<sup>110</sup> M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych: studium prawno-polityczne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1961, s. 5.

<sup>111</sup> J. Surowiec, J. Trzciniński, *Podstawowe źródła do nauki polskiego prawa konstytucyjnego*, red. A. Patrzałek, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1979, s. 31–39.

## Rozdział 1. Rozwój przestrzenny Krakowa – zarys historii administracyjnej...

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 z różnych systemów terenowych organów państwowych. Sytuację prawną tych organów formułowały 3 podstawowe akty prawne:

- ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych<sup>112</sup>,
- dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I i II instancji<sup>113</sup>,
- dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego<sup>114</sup>.

Radom narodowym przyznano status organów samorządu terytorialnego, a następnie przypisano im dwojaką rolę: zaczątków struktury władzy państwowej i reprezentantów samorządu terytorialnego<sup>115</sup>. Samorząd wprowadzony na podstawie przepisów z 1944 r. odbiegał w sposób znaczny od samorządu z okresu II RP. Do nowych jego elementów należy zaliczyć przede wszystkim wprowadzenie organów samorządowych na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego kraju oraz przyjęcie klauzuli generalnej ograniczającej zakres działania samorządu terytorialnego do spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych dla kompetencji władz państwowych<sup>116</sup>. Rady narodowe traktowane pierwotnie jako organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego zostały później (po nowelizacji ustawy z 1946 r.) 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 r. organizacyjnie powiązane z samorządem terytorialnym, wykonywały zadania wykraczające poza ramy tradycyjnego samorządu<sup>117</sup>.

Pragnąc utrwalić kierunki zmian ustrojowych w Polsce, PPR zdecydowała się na przeprowadzenie referendum, które miało być swego rodzaju sprawdzianem dla obozu rządzącego. Uczestniczącym w referendum zadano 3 w znacznym stopniu ogólne pytania:

---

<sup>112</sup> Tekst jedn. Dz.U. 1946 nr 3, poz. 26.

<sup>113</sup> Dz.U. nr 2, poz. 8.

<sup>114</sup> Dz.U. nr 14, poz. 74.

<sup>115</sup> Ustawa o organizacji i zakresie działania rad narodowych.

<sup>116</sup> Dekret PKW o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego.

<sup>117</sup> W. Dawidowicz, *Zarys organów administracji terytorialnej w Polsce*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978, s. 22.

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 r. uprawnionych do głosowania było 13 160 451 osób, z których w głosowaniu wzięło udział 11 857 986 (90,1%). Głosów ważnych oddano 11 530 551 (97,2%), a nieważnych – 327 435 (2,8%). Na pierwsze pytanie „tak” odpowiedziało 7 844 522 głosujących (68% głosów), odpowiedź „nie” wskazało 3 686 029 (32%) spośród nich. Na drugie pytanie na „tak” oddano 8 896 105 (77,2%) głosów, a na „nie” – 2 634 446 (22,8%). Na ostatnie, trzecie pytanie odpowiedź „tak” zaznaczyło 10 534 697 (91,4%) głosujących, a odpowiedź „nie” – 995 854 (8,6%) spośród nich<sup>118</sup>.

Wyniki te nie odpowiadały prawdzie<sup>119</sup>. Informacje opublikowane po 1989 r. pokazują, że „tak” na pierwsze pytanie odpowiedziało 26,9% głosujących, a odpowiedź „nie” wskazało 73,1% spośród nich. Na drugie pytanie głosów na „tak” padło 42%, a na „nie” 58%. Na trzecie pytanie na „tak” oddano 66,9% głosów, a na „nie” – 33,1%. 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 charakter spekulacji<sup>120</sup>.

W Krakowie dzięki uczestnictwu w komisjach przedstawicieli PSL nie udało się przeprowadzić fałszerstw wyborczych i uzyskano następujące wyniki: na pierwsze pytanie 84% odpowiedzi negatywnych, na drugie 71,6%, a na trzecie 29,5%, co stanowiło dotkliwą porażkę dla obozu władzy skupionego w Bloku Stronnictw Demokratycznych. Krakowska PPR uznała wyniki głosowania za klęskę dla miasta i jego mieszkańców oraz 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

<sup>118</sup> Ogłoszenie generalnego komisarza głosowania ludowego o wyniku głosowania ludowego z dnia 30 czerwca 1946 r. (Monitor Polski nr 61, poz. 115).

<sup>119</sup> M. Korcuć, *Wybory 1947 – mit założycielski komunizmu*, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej” 2007, nr 1–2, s. 106.

<sup>120</sup> Cz. Osękowski, *Referendum 30 czerwca 1946 r. w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 49.

dlatego, że musimy. [...] Chcecie więc czy nie, będzie Czerwony Kraków”<sup>121</sup>. Pomimo wyborczej porażki sfałszowane wyniki referendum posłużyły za legitymizację kierunków przemian w powojennej Polsce.

### 1.5.1. Samorząd koncesjonowany 1945–1950

Lata 1945–1950 dla samorządu terytorialnego w Polsce, w tym dla 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>122</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 i działaczy społecznych. W 1945 r. MRN liczyła 72 członków, by rok później ustabilizować swój stan personalny na poziomie 80 osób. Skład tej rady ulegał częstym zmianom, co było dodatkową gwarancją lojalności<sup>123</sup>.

Miejska Rada Narodowa w Krakowie sprawowała dwie funkcje. Jako terenowy organ władzy państwowej kontrolowała działalność instytucji publicznych na swym terenie i powoływała specjalne organy administracyjne w postaci komisji mieszkaniowych lub też komisji kontroli cen. Natomiast jako organ uchwałodawczy samorządu miejskiego stanowiła o budżecie i majątku gminy, określała prawo miejscowe, wybierała także kolegialny zarząd miejski na czele z prezydentem. Zarządzał on miastem przy pomocy aparatu urzędowego: 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. Ta druga mogła też zawiesić w działalności samą MRN.

<sup>121</sup> A Chwalba, *Dzieje Krakowa tom 6...*, s. 175–176.

<sup>122</sup> M. Niechaj, *Od rajców...*, s. 26.

<sup>123</sup> *Kraków w Polsce Ludowej*, red. J.M. Małecki, Towarzystwo Miłośników Historii i Zabytków Krakowa, Kraków 1996, s. 24.

## 1.5. Kraków w okresie PRL (1945–1990)

Wybór prezydenta przez MRN był formalnością, gdyż faktycznie dokonywano go wcześniej, w ścisłym gronie lokalnych liderów 4 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, miała największą realną władzę polityczną.

Taktyka polityczna PPR sprowadzała się do wymuszania na pozostałych partnerach porozumienia i 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 będzie pochodził 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 MRN. 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 (zob. tabela 8). Przedstawiciele PPS obsadzili stanowiska jednego z wiceprezydentów oraz przewodniczącego Miejskiej Rady Narodowej w Krakowie. Drugim wiceprezydentem został Eugeniusz Tor ze Stronnictwa Demokratycznego<sup>124</sup>.

Tabela 8. Prezydenci Miasta Krakowa w latach 1945–1950

Imię i nazwisko	Partia	Okres sprawowania urzędu
Aleksander Żaruk-Michalski	PPS	24 stycznia 1945 – 5 lutego 1945
Alfred Fiderkiewicz	PPR	5 lutego 1945 – 14 czerwca 1945
Stefan Wolas	PPR	14 czerwca 1945 – 6 października 1947
Henryk Dobrowolski	PPR/PZPR	6 października 1947 – 6 czerwca 1950

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

<sup>124</sup> A. Chwalba, *Dzieje Krakowa tom 6...*, s. 131.



W latach 1945–1950 stopniowo rosła rola scentralizowanych struktur rządowych, a malało znaczenie samorządu. W państwie wzorowanym na modelu radzieckim samorząd był niepotrzebny, dlatego na mocy ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej<sup>125</sup> został 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.

Pomimo braku pełnej reprezentacji społecznej, bardzo ścisłego podporządkowania politycznego, niskiego budżetu samorząd miejski lat 1945–1950 potrafił przynajmniej w części rozwiązywać podstawowe problemy mieszkańców miasta. Możliwości jego działania skutecznie ograniczały niekorzystne przepisy podatkowe, pozbawiające samorządy udziału w podatkach ogólnopaństwowych. Zmuszały one władze samorządowe do zabiegania o dotacje państwowe. Władza centralna ingerowała także w preliminarze budżetowe, zmuszając np. w 1949 r. Miejską Radę Narodową 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, co powodowało ciągłą jego krytykę, 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 sterywany przez państwo, legła u podstaw decyzji o jego likwidacji 20 marca 1950 r.

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

Wprowadzenie ustawą z 20 marca 1950 r. jednolitych organów władzy państwowej spowodowało przyjęcie w organizacji struktury państwa wzorców

<sup>125</sup> Dz.U. nr 14, poz. 130.

<sup>126</sup> Ibidem.

radzieckich. 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 administracji nieze-spolonej<sup>127</sup>. Po 1950 r. nastąpiło, zgodnie z doktryną radziecką, odrzucenie koncepcji lokalnych organów przedstawicielskich jako kontynuacji samorządu terytorialnego typowego dla kapitalizmu<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 jednak 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 na Krakowie. W 1949 r. rozpoczęto budowę wzorcowego socjalistycznego miasta-kombinatu – Nowej Huty. W założeniach planistów miała ona stać się przeciwwagą dla „dekadenceckiego” Krakowa. Była to druga, po budowie Podgórze, próba stworzenia kontrmiasta, które w założeniu miało przyćmić stary Kraków. W latach 1949–1950 Nowa Huta funkcjonowała jako samodzielne miasto na prawach powiatu, a od 1951 r. – jako jednostka terytorialna nowego typu (dzielnica administracyjna), która została włączona w granice Krakowa.

Nowo tworzonym dzielnicom administracyjnym nadano status powiatów (dzielnica na prawie powiatu). W latach 1951–1954 cały Kraków został podzielony na tego typu jednostki. Utworzono 6 dużych dzielnic, którymi były: Kleparz, Grzegórzki, Zwierzyniec, Nowa Huta, Podgórze, Stare Miasto. Podniesienie ich do rangi powiatów przy zachowaniu powiatowego statusu całego miasta doprowadziło do absurdu, który w praktyce utrudnił sprawne

<sup>127</sup> Ibidem.

<sup>128</sup> J. Pokladecki, *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.

## Rozdział 1. Rozwój przestrzenny Krakowa – zarys historii administracyjnej...

zarządzanie miastem jako całością: dzielnice miejskie i samo miasto stały się jednostkami terytorialnymi tego samego szczebla.

Po wprowadzeniu nowego podziału Krakowa przystąpiono do organizowania wyborów do jego organów terenowych. Wybory odbyły się 5 grudnia 1954 r. Liczba mandatów do Miejskiej Rady Narodowej w Krakowie (która od 1957 r. przyjęła nazwę: Rada Narodowa Miasta Krakowa, RNMK) wynosiła 150, a do dzielnicowych rad narodowych – 75 w Grzegórkach i Kleparzu i po 100 w pozostałych dzielnicach. Lista kandydatów na radnych była sporządzana przez komitety Frontu Narodowego oraz zatwierdzana przez odpowiedni komitet (wojewódzki, miejski, dzielnicowy) PZPR. Nawoływano 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 odzwierciedlał klucz rozdziału stanowisk. Rady narodowe zawsze były kierowane przez „wybieranego” na funkcję przewodniczącego prezydium szefa PZPR z danej dzielnicy, a w przypadku Rady Narodowej Miasta Krakowa – szefa PZPR na poziomie miasta (zob. tabela 9). Wiceprzewodniczącymi każdorazowo wybierani byli przewodniczący dzielnicowi (w przypadku RNMK – miejscy) stronnictw sojusznicznych. Dodatkowo w skład prezydium obowiązkowo wchodził również sekretarz komitetów PZPR oraz komendanci Milicji Obywatelskiej (w przypadku dzielnic – dzielnicowi, w przypadku miasta – miejscy).

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

Imię i nazwisko	Okres sprawowania funkcji
Marcin Waligóra	6 czerwca 1950 – 7 kwietnia 1954
Tadeusz Mrugacz	7 kwietnia 1954 – 24 października 1957
Wiktor Boniecki	24 października 1957 – 6 listopada 1959
Zbigniew Skolnicki	6 listopada 1959 – 5 czerwca 1969
Jerzy Pękala	5 czerwca 1969 – 30 czerwca 1973

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

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

## 1.5. Kraków w okresie PRL (1945–1990)

Po 1956 r. dotychczasowe funkcjonowanie rad narodowych zostało poddane ostrej krytyce. Wysuwano nawet postulaty powrotu do modelu samorządowego<sup>131</sup>. Konsekwencją ówczesnych sporów politycznych była ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych<sup>132</sup>, która nie doprowadziła wszakże do wzmocnienia systemu przedstawicielskiego. Realizacja postulatu jednolitości funkcji uchwałodawczej i wykonawczej skutkowałą faktycznym zastąpieniem rad narodowych przez jej organy wykonawczo-zarządzające (prezydium)<sup>133</sup>.

Na fali wewnątrzpartyjnej krytyki zdecydowano się na zmniejszenie liczby radnych w radach narodowych z 700 wybranych w 1954 r. do 410 wybranych w 1958 r. Zrezygnowano także z instytucji zastępców radnych. Pozostawiono natomiast zasadę powoływania połowy składu komisji z członków niebędących radnymi. Pozostawienie instytucji członka komisji spoza rady w praktyce zniweczyło pozytywną tendencję ograniczania liczebnego organów rad narodowych, zwłaszcza że w radach narodowych wszystkich szczebli istniało stosunkowo dużo komisji (w samej Radzie Narodowej Miasta Krakowa było ich przeszło 20).

W latach 60. utrzymywał się stabilny pod względem przynależności partyjnej skład rad narodowych. Dla przykładu w 1965 r. na 89 członków Rady Narodowej Miasta Krakowa 47 reprezentowało Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą (PZPR), 13 – Stronnictwo Demokratyczne (SD), 6 – Zjednoczone Stronnictwo Ludowe (ZSL), 23 było formalnie bezpartyjnych. Spośród nich 48 legitymowało się wykształceniem wyższym i niepełnym wyższym, a 19 podstawowym. Wśród radnych było 58 pracowników umysłowych, 20 pracowników fizycznych, 11 repententów rzemiosła oraz rencistów i emerytów<sup>134</sup>.

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

Pewna liberalizacja systemu komunistycznego w ZSRR i dyskusje na temat „samorządu komunistycznego” doprowadziły do pojawienia się doktrynie, a następnie również w ustawodawstwie, poglądu o możliwości traktowania rad narodowych również jako organów samorządowych. Nowa tendencja znalazła odzwierciedlenie w ustawodawstwie polskim z lat 1972–1975, w którym

<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> Dz.U. nr 5 poz. 16.

<sup>133</sup> J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny...*, s. 31.

<sup>134</sup> A. Chwalba, *Dzieje Krakowa tom 6...*, s. 311.

rady narodowe zostały określone jako podstawowe organy samorządu społecznego<sup>135</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 z lat 70. pustym ozdobnikiem<sup>136</sup>.

Reforma administracyjna przeprowadzona w latach 1973–1975 zmieniła po raz kolejny strukturę rad narodowych w Krakowie. Dotychczasowe 6 dzielnic zastąpiono 4. Formalnie nastąpiło oddzielenie władzy uchwałodawczej od wykonawczej, a w miejsce przewodniczących rad narodowych wszystkich szczebli zostali powołani odpowiednio: wojewodowie, prezydenci miast, naczelnicy gmin lub naczelnicy dzielnic. Przy czym funkcję przewodniczących rad obejmowali obligatoryjnie pierwsi sekretarze PZPR odpowiednich szczebli.

Reforma administracyjna doprowadziła do ustanowienia nowych, relatywnie małych województw (liczbę województw zwiększono z 17 do 49), likwidacji powiatów (jednostek o długiej tradycji historycznej) oraz zniesienia gromad wiejskich i przywrócenia w ich miejsce gmin w połączeniu z reaktywacją instytucji sołtysa i wiejskiej jednostki pomocniczej – sołectwa.

Postanowienia reformy miały szczególnie negatywny wydźwięk dla Krakowa. Stracił on status miasta wydzielonego na prawach województwa, w to miejsce utworzono województwo miejskie krakowskie, obejmujące oprócz samego miasta najbliższe położone tereny jego przedmieść. Stworzenie kadłubkowego województwa nie miało uzasadnienia ekonomicznego i było bez wątpienia wyrazem woluntaryzmu władz nie liczących 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 dalekimi peryferiami województwa katowickiego (Olkusz) i kieleckiego (Miechów). Podobne uwagi odnieść można do Bochni, Chrzanowa, jak też całego Podhala<sup>137</sup>.

Utworzenie miejskiego województwa krakowskiego przyniosło jeszcze inną niekorzystną zmianę dla Krakowa – Rada Narodowa Miasta Krakowa przejęła funkcję rady narodowej nowo powstałego województwa, a w jej skład

---

<sup>135</sup> Ustawa z dnia 29 września 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. nr 49, poz. 312).

<sup>136</sup> B. Zawadzka, *Rady Narodowe a samorządy w świetle projektów nowych regulacji prawnych*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 1, s. 40.

<sup>137</sup> *Z przeszłości Krakowa*, s. 370.

## 1.5. Kraków w okresie PRL (1945–1990)

weszli radni z całego obszaru województwa miejskiego, w tym przedstawiciele wojewódzkich instytucji i urzędów (liczbę radnych zwiększono przy tym z 90 do 180). Takie rozwiązanie zmieniło zakres pracy rady. Zmiany te okazały się niekorzystne zarówno dla miasta (RNMK musiała się zajmować wieloma lokalnymi problemami, np. Myślenic), jak 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, że Prezydent Miasta Krakowa jako szef rady narodowej o charakterze wojewódzkim będzie miał status przedstawiciela rządu i będzie podlegał mianowaniu z jego nadania, co w praktyce oznaczało, że funkcję prezydenta miasta pełnić mogli ludzie niemający z Krakowem nic wspólnego (zob. tabela 10).

Tabela 10. Prezydenci Miasta Krakowa w latach 1975–1990

Imię i nazwisko	Okres sprawowania funkcji
Jerzy Pękala	1 lipca 1975 – 26 kwietnia 1978
Edward Barszcz	27 kwietnia 1978 – 30 czerwca 1980
Józef Gajewicz	26 września 1980 – 8 grudnia 1982
Tadeusz Salwa	8 grudnia 1982 – 13 stycznia 1990
Jerzy Rościszewski	9 lutego 1990 – 19 maja 1990

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

Polska na początku lat 80. XX w. weszła w okres ważnych przeobrażeń społeczno-politycznych, dotyczących w największym stopniu mechanizmów rządzenia krajem. 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>138</sup>. Dyskusje z lat 1980–1981 torowały drogę do powrotu do koncepcji samorządu terytorialnego i jako takie zostały szerzej omówione w następnym rozdziale niniejszego opracowania.

Rok 1980 okazał się poważnym wstrząsem politycznym. Na fali „Solidarności” pojawiło się autentyczne zainteresowanie społeczne działalnością rad

<sup>138</sup> J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny...*, s. 32.

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 liczbę radnych rad narodowych, co zagwarantowało staremu aparatowi partyjnemu dalszą kontrolę nad tymi organami. W 1980 r. 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 Komitetu Wojewódzkiego (KW) Krystyny Dąbrowy ze stanowiska Przewodniczącego Rady Narodowej Miasta Krakowa nowym przewodniczącym wybrano Andrzeja Kurza, dyrektora Wydawnictwa Literackiego, zwolennika reform demokratycznych<sup>139</sup>.

Wprowadzenie stanu wojennego, który obok represji przyniósł stagnację i marazm życia społecznego w całym kraju, doprowadziło do przerwania, a często i odwrócenia zachodzących przemian. Tych niekorzystnych tendencji nie zmieniła nawet przyjęta przez sejm ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego<sup>140</sup>, która w rozumieniu jej twórców stanowić miała swego rodzaju 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.

Wybory do rad narodowych w 1984 r. nie cieszyły się już takim zainteresowaniem jak 4 lata wcześniej. Akcja bojkotu zorganizowana przez podziemną „Solidarność” sprawiła, że frekwencja wyborcza wyniosła ok. 50%, co było bardzo mizernym wynikiem, zwłaszcza jak na warunki PRL<sup>141</sup>.

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

<sup>139</sup> *Kronika Krakowa*, s. 458.

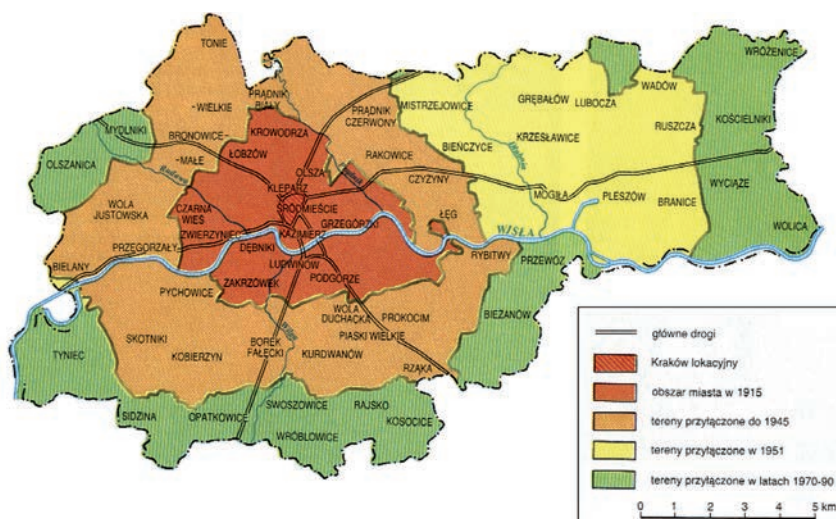
<sup>140</sup> Dz.U. nr 41, poz. 185.

<sup>141</sup> *Kronika Krakowa*, s. 472.

## 1.5.4. Rozwój terytorialny Krakowa w latach 1945–1986

Lata 1945–1986 to okres wprowadzenia kilku zmian granic Krakowa, w wyniku których jego powierzchnia wzrosła dwukrotnie: ze 165 km<sup>2</sup> w 1945 r. do 327 km<sup>2</sup> w 1986 r. Rok 1986 to data ostatecznego ukształtowania się terytorium miasta (zob. rysunek 2).

Rysunek 2. Rozwój terytorium Krakowa



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

Tuż po zakończeniu II wojny światowej, w grudniu 1945 r., Miejska Rada Narodowa w Krakowie po długiej debacie zatwierdziła poszerzenie granic miasta dokonane przez władze okupacyjne Generalnej Guberni. 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 dnia 28 października 1948 r., z mocą obowiązującą od 18 stycznia 1945 r.<sup>142</sup>

<sup>142</sup> A Chwałba, *Dzieje Krakowa tom 6...*, s. 12.



## Rozdział 1. Rozwój przestrzenny Krakowa – zarys historii administracyjnej...

Po raz drugi granice Krakowa zmieniono w 1951 r., kiedy to w obszar miasta włączono Nową Hutę wraz z 12 okolicznymi wsiami<sup>143</sup>. Nowo przyłączone tereny, poza samą Nową Hutą, miały charakter typowo wiejskich osiedli, zamieszkiwanych przez blisko 12 000 mieszkańców.

Postanowienia reformy administracyjnej z 1973 r. przyniosły ze sobą kolejne powiększenie obszaru miasta. 1 stycznia 1973 r. do Krakowa włączono 22 miejscowości znajdujące się głównie w południowej, południowo-zachodniej oraz wschodniej części miasta. Wśród nich znalazła się zarówno posiadająca 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> (zob. tabela 11)<sup>144</sup>.

Tabela 11. Powierzchnia miasta w latach 1945–1990

Lata	1945	1955	1975	1987
Powierzchnia (w km <sup>2</sup> )	165	230	322	327

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

Kolejnej zmiany granic dokonano w 1986 r., przyłączając do Krakowa wieś Wróblowice oraz południową część wsi Dziekanowice. Na skutek zmian granic Krakowa blisko 60% jego powierzchni stanowiły grunty orne, łąki, pastwiska i sady. W sumie na przestrzeni XX w. powierzchnia miasta wzrosła ponad 50-krotnie. Kraków w granicach ustalonych w 1986 r. obejmował blisko 100 historycznych miejscowości, z czego 5 było w swojej historii samodzielными miastami (Kleparz, Kazimierz, Podgórze, Nowa Huta, Kraków).

W latach 70. 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% ankietowanych odpowiedziało, że zbyt małym, 41,4% – że właściwym, a 42,5% – że zbyt wielkim. Postawy niechętnie wielkiemu miastu przeważały wśród osób z wykształceniem wyższym, które urodziły się w Krakowie lub od dzieciństwa w nim

<sup>143</sup> *Historia Nowej Huty*, Nowa Huta [http://www.nh.pl/historia.htm; dostęp: 21 lipca 2013].

<sup>144</sup> *Z przeszłości Krakowa*, s. 370.

mieszkały<sup>145</sup>. Krakowianie zaczęli się obawiać dalszego rozrostu miasta, które nie radziło sobie z zagrożeniami cywilizacyjnymi, problemami ekologicznymi. W latach 80. władze zaczęły się przychylić do zdania, że Kraków pod względem obszaru nie powinien się już rozwijać.

Po zmianie ustrojowej 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 2013 r. przyłączono do niego jedynie niewielki fragment gminy Kocmyrzów-Luborzyca).

### 1.5.5. Podział administracyjny – dzielnice

W 1945 r. Kraków podzielony był na dzielnice katastralne, których liczba wraz ze wzrostem powierzchni miasta uległa zwiększeniu. Przy okazji rozwoju struktur terenowych partii Bloku Stronnictw Demokratycznych zarysował się 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 Stronnictw Demokratycznych. W taki oto sposób ukształtowało się 8 dzielnic: Śródmieście, Krowodrza, Grzegórzki, Podgórze, Zwierzyniec, 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>146</sup>.

Stopniowa konsolidacja władzy w rękach PPR, której przejawem była ingerencja w organizację i władze partii sojuszniczych, doprowadziła do ograniczenia liczby partyjnych komitetów dzielnicowych do 5, tj.: 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 r. zarówno istniejące od wielu lat dzielnice katastralne i miejskie urzędy obwodowe, jak i „dzielnicę polityczną”, wpisując się na ponad 30 lat w krajobraz miasta.

<sup>145</sup> K. Sowa, *Miasto – środowisko – mieszkanie*, Politechnika Krakowska, Kraków 1988, s. 173.

<sup>146</sup> R. Sady, *Kraków i jego dzielnice...*, s. 130.

## Rozdział 1. Rozwój przestrzenny Krakowa – zarys historii administracyjnej...

Po likwidacji samorządu rozpoczął się proces tworzenia terenowych organów jednolitej władzy państwowej, czyli rad narodowych. 17 marca 1951 r. 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 nowo budowanego miasta do Krakowa (1 stycznia 1951 r.). 2 stycznia 1951 r. uruchomiono Urząd Dzielnicowy dla Nowej Huty, a 31 marca odbyła się pierwsza sesja Dzielnicowej Rady Narodowej<sup>147</sup>. Nowa Huta stała się pierwowzorem dla dzielnic administracyjnych i działających w nich dzielnicowych rad narodowych. Dotyczyło to zwłaszcza zakresu czynności i kompetencji oraz relacji pomiędzy miastem a dzielnicą.

Zdaniem Romana Sadego opóźnienie w utworzeniu pozostałych dzielnic administracyjnych w Krakowie wyniknęło z wewnątrzpartyjnego sporu o ich granice, liczbę i nazwy. Przyjęty na sesji MRN projekt przewidywał podział Krakowa na 5 dzielnic o bardzo efemerycznych nazwach: Dzielnica Północna, Dzielnica Zachodnia, Dzielnica Nowe Śródmieście, Dzielnica Południowa oraz istniejąca już wówczas Dzielnica Nowa Huta. Pomysł na taki podział Krakowa nie został jednak zaakceptowany przez władze zwierzchnie. 6 października 1954 r. Wojewódzka Rada Narodowa w Krakowie, za zgodą Prezydium Rządu, utworzyła w mieście poza Nową Hutą – dalszych 5 dzielnic, nadając im nazwy: Stare Miasto, Zwierzyniec, Kleparz, Grzegórzki i Podgórze (zob. tabela 12). Powołując nowe dzielnice, ustalono także podział mandatów w nowych radach dzielnicowych oraz termin wyborów – na 5 grudnia 1954 r.<sup>148</sup>

Tabela 12. Dzielnice administracyjne Krakowa

Dzielnice	Obszar w km <sup>2</sup>	Liczba radnych dzielnicowych rad narodowych	Ludność w tys.	
			1960 r.	1972 r.
Grzegórzki	15,9	75	60	86
Kleparz	26,9	75	52	82
Nowa Huta	76,4	100	101	174

<sup>147</sup> M. Niechaj, *Podziały...*

<sup>148</sup> R. Sady, *Kraków i jego dzielnice...*, s. 132.

## 1.5. Kraków w okresie PRL (1945–1990)

Podgórze	77,7	100	93	109
Stare Miasto	2,4	100	67	49
Zwierzyniec	30,6	100	106	109

Źródło: A. Chwalba, *Dzieje Krakowa tom 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 oraz zagospodarowywanie terenów zielonych. Wraz z upływem czasu można zauważyć powolny, lecz systematyczny wzrost znaczenia i kompetencji dzielnic w mieście, czego przykładem są wielkość i struktura wydatków: w 1955 r. Miejska Rada Narodowa w Krakowie realizowała 82% wydatków zapisanych w budżecie, podczas gdy dzielnice – 18%, w 1957 r. w gestii władz miejskich było 80% środków, a dzielnice miały już 20% środków do dyspozycji.

Pod koniec lat 50. 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 dzielnicom administracyjnym większych kompetencji oraz w ramach realizacji reformy administracyjnej kraju dokonano 1 stycznia 1973 r. redukcji dzielnic. Połączono dzielnice Zwierzyniec i Kleparz w jedną dzielnicę Krowodrza, a dzielnice Grzegórzki i Stare Miasto – w dzielnicę Śródmieście. Odtąd przez kolejnych 18 lat w Krakowie miał funkcjonować podział na 4 dzielnice administracyjne<sup>149</sup>.

Po wprowadzeniu nowego podziału administracyjnego miasta zmieniono również system zarządzania radami narodowymi. Stało się to na mocy ustawy z dnia 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych<sup>150</sup>, na mocy której oddzielono władzę uchwałodawczą 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, kierujący urzędami dzielnicowymi. Prezydiom pozostały funkcje koordynacyjne i reprezentacyjne<sup>151</sup>.

<sup>149</sup> *Kronika Krakowa*, s. 472.

<sup>150</sup> Dz.U. 1973 nr 47 poz. 276.

<sup>151</sup> M. Niechaj, *Podziały...*

Granice powojennych dzielnic administracyjnych zostały wytyczone w sposób arbitralny – podczas ich tworzenia 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 części miasta. Nowy podział administracyjny nie był zrozumiały dla jego mieszkańców, np. granica między Śródmieściem a Krowodrzą, która biegła Alejami Trzech Wieszców, została wytyczona w sposób zupełnie przypadkowy<sup>152</sup>.

### 1.5.6. Ludność miasta w latach 1945–1990

Analizując zagadnienia demograficzne związane z Krakowem, należy 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 ukończonych studiach i szkołach średnich. Kusił perspektywą lepszych zarobków i wygodniejszych mieszkań. Imigracja do końca 1968 r. stanowiła 59,5% całego przyrostu ludności. Największy napływ nowych mieszkańców nastąpił w 1954 r., w okresie budowy Nowej Huty (37 900 osób).

Od 1 sierpnia 1956 r. migracja została zahamowana w następstwie wprowadzenia istotnych ograniczeń administracyjnych – wymóg zameldowania w mieście poddano ścisłej kontroli. Kraków stał się miastem zamkniętym. Na zameldowanie mogli liczyć tylko ci, którzy potrafili udowodnić, że są niezbędni dla rozwoju gospodarki miasta i jego kultury. W 1956 r. przybyło do Krakowa 15 900 osób, ubyło 16 600. Dopiero od 1960 r. saldo migracji znów stało się dodatnie. Wśród napływających przeważała ludność wiejska. Jedynie w dzielnicach Kleparz i Zwierzyniec przeważali migranci pochodzenia miejskiego<sup>153</sup>.

Dynamika wzrostu ludności (zob. wykres 5 oraz tabela 13) w poszczególnych dzielnicach nie była jednakowa. Pod koniec 1950 r. teren późniejszej dzielnicy administracyjnej Zwierzyniec zamieszkiwało 87 400 mieszkańców, Podgórze – 82 200, a Nowej Huty – 15 700. Jednak już w 1968 r. Nową Hutę zamieszkiwało 150 000 osób (w 1960 r. dzielnica ta przekroczyła granicę 100 000), Zwierzyniec – 108 100, a Podgórze – 96 000. Najmniej osób

<sup>152</sup> A Chwalba, *Dzieje Krakowa tom 6...*, s. 15.

<sup>153</sup> *Ibidem*, s. 16.

## 1.5. Kraków w okresie PRL (1945–1990)

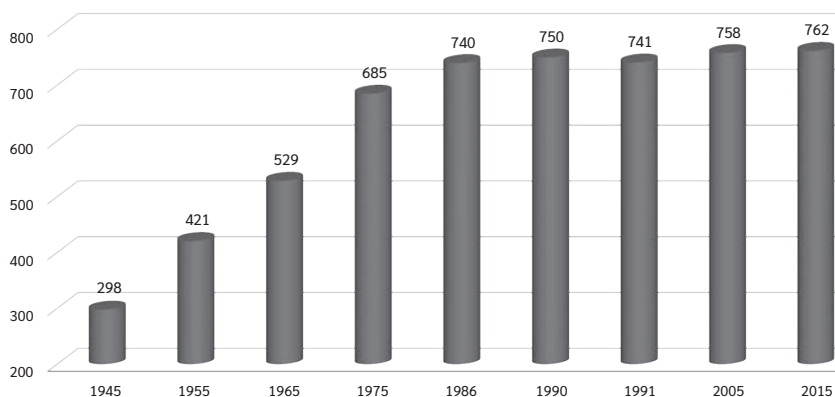
zamieszkiwało dzielnicę Stare Miasto – 57 000; tu w latach 1953–1970 ubyło 16 200 osób. Zmniejszenie zaludnienia Starego Miasta było następstwem typowego nie tylko dla Krakowa, ale także dla innych dużych polskich miast procesu odpływu ludności ze ścisłego centrum miasta na jego peryferie<sup>154</sup>, któremu jednak, w odróżnieniu od przestrzeni śródmiejskiej w miastach Europy Zachodniej, nie towarzyszyło zjawisko gentryfikacji. Zmiany demograficzne w poszczególnych dzielnicach ilustruje tabela 14.

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

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

Wykres 5. Dynamika wzrostu ludności Krakowa w latach 1945–2015 (w tys.)



Źródło: *Ludność Krakowa na przestrzeni wieków* [[http://www.wawel.net/liczby\\_ludnosc.htm](http://www.wawel.net/liczby_ludnosc.htm); dostęp: 2 maja 2016].

<sup>154</sup> Ibidem, s. 17.

## Rozdział 1. Rozwój przestrzenny Krakowa – zarys historii administracyjnej...

Tabela 14. 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 1972 r. Śródmieście

\*\* Po 1972 r. Krowodrza

\*\*\* Różnica ludności wynika także ze znacznego powiększenia terytorium miasta

Źródło: A. Chwalba, *Dzieje Krakowa tom 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 radzieckich do Krakowa nieliczni już cywilni Niemcy i Ukraińcy opuścili miasto. Natomiast ludność żydowska w ponad 90% została wymordowana przez okupanta. W grudniu 1947 r., według Wojewódzkiego Komitetu Żydów w Krakowie, w mieście tym było 6269 Żydów, w marcu 1949 r. – 6790. Stanowili oni zatem ok. 2% ogółu ludności. Od 1956 r. ich liczba zaczęła spadać. U progu lat 70. społeczność ta liczyła kilkaset osób, a w 1989 r. – niecałe 200<sup>155</sup>.

W Krakowie pozostali także nieliczni Ukraińcy oraz Grecy i Macedończycy, którzy uciekając ze swojej ojczyzny, osiedlili się tu na początku lat 50. (ok. 100 osób). Część spośród nich uległa asymilacji z kulturą polską. Podobnie zasymilowała się część Romów osiedlonych w Krakowie i Nowej Hucie w latach 50.

Reasumując, trzeba stwierdzić, że okres PRL to lata dużego rozwoju demograficznego i przestrzennego miasta (ogromny wzrost ludności i powierzchni miasta). Rozwoju, za którym nie nadążała partyjno-państwowa władza, jak również nadzorowana przez nią administracja.

<sup>155</sup> Ibidem, s. 19.

### 1.6. Typologia krakowskich dzielnic

Analizując pod kątem historycznym podział terytorialny Krakowa na przestrzeni wieków, można zauważyć jego różnorodność oraz ciągłe zmiany stosowanych rozwiązań ustrojowo-prawnych. Ponadto należy dostrzec fakt, że poszczególne podziały na dzielnice spełniały różne funkcje i realizowały krańcowo różne zadania. 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 bardzo 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 oraz przyczyn, dla których zostały powołane, oraz ukazanie stawianych przed nimi zadań.

Od momentu lokacji Krakowa w 1257 r. do postanowień Sejmu Wielkiego obradującego w latach 1788–1792 istniał podział obszaru miasta na 4 kwartały miejskie. Po jego likwidacji do 1859 r. funkcjonowały w Krakowie cyrkuły, gminy miejskie oraz cyrkuły miejskie. Ciągłe zmiany w podziałach administracyjnych miasta, w jakie obfitowała pierwsza połowa XIX w., były skutkiem braku stabilnej sytuacji politycznej Krakowa oraz jego zmiennej przynależności politycznej. 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 okresie istnienia Rzeczypospolitej Krakowskiej. Znamionym dowodem tej dominacji było funkcjonowanie w Krakowie francuskiego Kodeksu cywilnego, zwanego Kodeksem Napoleona, zastąpionego dopiero w 1850 r. austriackim Kodeksem cywilnym<sup>156</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 miały wybieralnego wójta. Instytucja wybieralnego wójta utrzymała się w Krakowie w pierwszych 23 latach istnienia Rzeczypospolitej Krakowskiej – do 1838 r., kiedy to krakowski senat na wniosek 3 zaborców dokonał zmian w ustroju Wolnego Miasta Krakowa,

---

<sup>156</sup> M. Niechaj, *Od Rajców...*, s. 21.



zastępując gminy miejskie cyrkułami miejskimi zarządzanymi przez mianowanych urzędników<sup>157</sup>.

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

Objęcie Krakowa na początku lat 50. XIX w. austriackim systemem podatkowym skutkowało utworzeniem dzielnic katastralnych. Był to, nie licząc średniowiecznych kwartałów miejskich, najdłużej funkcjonujący w Krakowie podział administracyjny. Dzielnice katastralne istniały blisko 100 lat, tj. do końca 1954 r., 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.), jak i 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. W tym czasie bowiem funkcjonował w mieście równolegle więcej niż jeden podział administracyjny. Przy czym lata 1940–1954 to współistnienie obok siebie aż 3 różnych podziałów. W czasie niemieckiej okupacji istniały: dzielnice katastralne, obwody administracyjne i narodowe strefy osiedlenia. W latach 1945–1954 oprócz dzielnic katastralnych i obwodów administracyjnych tworzone były dzielnice polityczne, a od 1951 r. – dzielnice administracyjne. Szczegółowo rodzaje krakowskich dzielnic od 1859 r. przedstawia tabela 15.

---

<sup>157</sup> Z dziejów Krowodrzy, s. 25.

## 1.6. Typologia krakowskich dzielnic

Tabela 15. 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 8 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 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 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 nadano 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.

Reasumując, trzeba podkreślić, że w systematyce podziałów administracyjnych funkcjonujących w Krakowie na przestrzeni wieków można wyróżnić ich co najmniej 10, z tym że od 1859 r. do czasów obecnych funkcjonowało 6 podziałów obszaru tego miasta. Spośród nich tylko dzielnice katastralne, administracyjne i obecnie funkcjonujące samorządowe znalazły trwałe miejsce w świadomości krakowian.

Analizując historię administracyjną Krakowa, należy zauważyć, że w procesie rozwoju obszaru miasta włączono w jego granice wiele mniejszych miejscowości – łączna ich liczba oscyluje wokół 100, z czego aż 4 (nie licząc samego Krakowa) miały przed połączeniem status odrębnych miast. Powiększanie terytorium miasta następowało nie stopniowo, lecz etapowo; 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 nawet obecnie można usłyszeć określenia: „mieszkam w Nowej Hucie”, „u nas na Hucie”, „jadę do Huty”, wskazujące na istnienie w świadomości zbiorowej poczucia odrębności od mieszkańców pozostałych części Krakowa. Podobne zjawiska, chociaż w mniejszym stopniu, zachodzą w innych częściach miasta, np. w Podgórzcu czy Bronowicach. Co ciekawe, wielkie ruchy migracyjne związane z budową nowych osiedli mieszkaniowych w latach 70. i 80. ubiegłego stulecia nie tylko nie zatarły tych odrębności, ale stworzyły nowe.

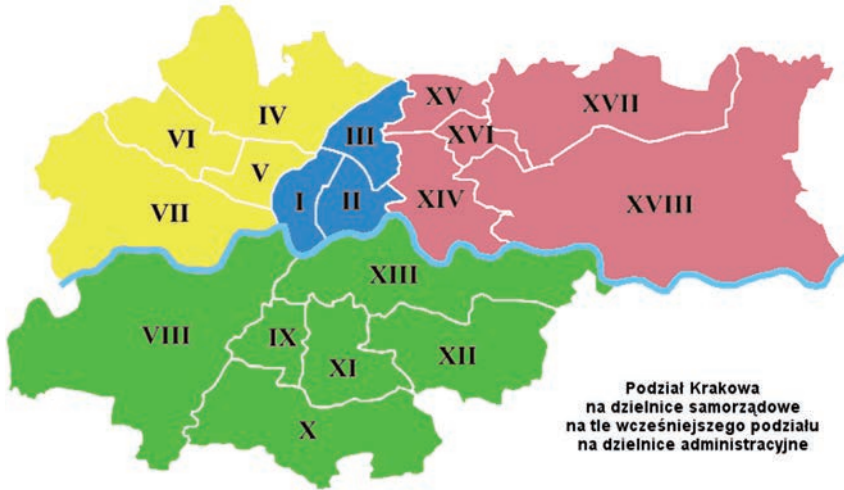
Wykształcenie się odrębności lokalnej poszczególnych części miasta stanowi dobrą podstawę funkcjonowania w Krakowie dzielnic samorządowych i niewątpliwie przyczyniło się w swym przebiegu historycznym do ich utworzenia w 1991 r. Kształtującą się przez wieki odrębność lokalną poszczególnych części miasta należy zatem uznać za pierwszy czynnik historyczny wpływający na proces tworzenia dzielnic samorządowych.

Wydaje się niewątpliwy fakt, że istnienie na przestrzeni prawie całej historii Krakowa podziałów administracyjnych jego terytorium jest kolejnym czynnikiem historycznym, który zarówno wpłynął na podjęcie decyzji o utworzeniu dzielnic samorządowych w mieście, jak i doprowadził do znaczącego podniesienia ich rangi w latach późniejszych. Mieszkańcy Krakowa byli przyzwyczajeni do istnienia w mieście 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. rysunek 3), na wielu odcinkach

## 1.6. Typologia krakowskich dzielnic

zbieżnych także z granicami niegdysiejszych dzielnic katastralnych. Dzielnice samorządowe to zatem element kontynuowania pewnej tradycji funkcjonującej w Krakowie.

Rysunek 3. Granice dzielnic samorządowych na tle dzielnic administracyjnych



Legenda: kolor niebieski – Śródmieście, kolor żółty – Krowodrza, kolor zielony – Podgórze, kolor czerwony – Nowa Huta.

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

Kolejnym, trzecim już, czynnikiem historycznym wpływającym na kształtowanie się krakowskich dzielnic samorządowych jest duże przywiązanie mieszkańców miasta do idei samorządności. Kraków jest miastem z ogromnymi tradycjami w zakresie demokratycznych mechanizmów sprawowania władzy lokalnej, wyrosłych jeszcze na gruncie autonomii galicyjskiej. Działalność samorządu miejskiego, czy to w czasach Rzeczypospolitej Krakowskiej, autonomii galicyjskiej, czy też w okresie II Rzeczypospolitej, przynosiła miastu rozwój, a mieszkańcom stabilizację. Z kolei czasy braku władzy samorządowej zapisały się jako epoka stagnacji i okres upadku miasta, czego znamienym przykładem są lata 50. XIX w. Silne tradycje samorządowe sprzyjały przekazywaniu kompetencji gminnych jednostkom niższego szczebla

## **Rozdział 1. Rozwój przestrzenny Krakowa – zarys historii administracyjnej...**

w ramach realizacji idei władzy bliskiej obywatelowi; proces ten niewątpliwie miał także podłoże historyczne. Wsparła go również tradycja ruchów obywatelskich i społecznych o charakterze pokojowym, które niejednokrotnie bardzo mocno wpisywały się w historię Krakowa.

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

# Koncepcja i modele jednostek pomocniczych gminy w ustroju samorządowym Polski

Samorząd terytorialny jest częścią administracji publicznej, wyodrębnioną z władzy państwowej w formie osobnego, 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>1</sup>. W doktrynie przyjęto, że samorząd terytorialny jako część administracji publicznej charakteryzuje się samodzielnym wykonywaniem spraw publicznych, na własną odpowiedzialność i w interesie członków społeczności lokalnych. Dysponuje pod tym względem tymi samymi środkami co cała administracja publiczna, a więc władztwem administracyjnym. Zasadnicza różnica wynika z odrębnej od państwa podmiotowości prawnej samorządu<sup>2</sup>.

Odbudowa w Polsce organów samorządu terytorialnego jest ściśle związana z „rewolucją «Solidarności»” – demokratyzacja stosunków społecznych i rozwój samorządności to podstawowe hasła, pod którymi organizował się ten ruch społeczny<sup>3</sup>. Pierwsze postulaty „Solidarności” dotyczące przywrócenia w Polsce samorządu terytorialnego nie miały jednak szans realizacji,

---

<sup>1</sup> Z. Gilowska, L. Kieres, R. Sowiński, *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie*, Fundusz Współpracy, Warszawa 1993, s. 102.

<sup>2</sup> Zob. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wydawnictwo Przemiany, Warszawa 1990, s. 140.

<sup>3</sup> S. Wilkanowicz, *Formy i zadania samorządu*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 25, s. 11.

## Rozdział 2. Koncepcja i modele jednostek pomocniczych gminy...

wprowadzony 13 grudnia 1981 r. stan wojenny przerwał proces przemian politycznych zachodzących od sierpnia 1980 r.<sup>4</sup>

W latach 80. XX w. nastąpił w Polsce renesans lokalności, wyrażający się wzrostem zainteresowania społecznego problematyką lokalną, oraz renesans lokalizmu, zapewniający względną autonomię oraz upodmiotowienie w zakresie gospodarczym i społecznym konkretnych społeczności lokalnych w ramach szerszego układu społeczno-politycznego. Były one przede wszystkim reakcją na nadmierny centralizm i w praktyce oznaczały aktywizację różnorodnych inicjatyw obywatelskich związanych ze środowiskami lokalnymi, np. towarzystw regionalnych, oraz powstawanie nowych inicjatyw, takich jak ruchy ekologiczne i gospodarcze<sup>5</sup>.

Zmiany polityczne i społeczne końca lat 80. ubiegłego wieku doprowadziły do rozmów okrągłego stołu. Jednym z tematów poruszanych w trakcie obrad był postulat opozycji dotyczący reaktywacji samorządu terytorialnego. Negocjacje prowadzone w ramach grupy roboczej ds. samorządu terytorialnego nie przyniosły znaczących rezultatów. Podpisany 4 marca 1989 r. protokół końcowy był jedynie protokołem rozbieżności. Kluczowa kwestia charakteru i funkcji samorządu terytorialnego nie została rozwiązana. Strona solidarnościowo-opozycyjna uznała, że przedstawicielskie organy terenowe powinny być wyłącznie organami samorządu terytorialnego, zarówno wykonującymi przewidziane prawem funkcje władzy publicznej, jak i prowadzącymi działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia komunalnego. 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>6</sup>. Różnice ustrojowe pomiędzy samorządem terytorialnym a systemem rad narodowych prezentuje tabela 16.

---

4 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. 39.

5 Ibidem, s. 47.

6 *Protokół końcowy grupy roboczej Okrągłego Stołu*, „Rada Narodowa” 1989, nr 27/28, s. 10.

## Rozdział 2. Koncepcja i modele jednostek pomocniczych gminy...

Tabela 16. Porównanie cech samorządu terytorialnego z systemem rad narodowych

Jednostki samorządu terytorialnego	Rady narodowe
Mają odrębność podmiotową – nie są składową administracji rządowej.	Są terenowymi organami jednolitej władzy państwowej – brak odrębności podmiotowej.
Mają własną demokratyczną organizację ustaloną przez ustawę i własny statut.	Nie mają demokratycznej organizacji wewnętrznej, członkowie rad wybierani są w fasadowych wyborach.
Są niezależne względem siebie.	Są hierarchiczne względem siebie – jednostka niższego szczebla podlega jednostce szczebla wyższego.
Mają osobowość prawną – są podmiotem prawa prywatnego.	Nie mają 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 zwycięstwie wyborczym w częściowo wolnych wyborach parlamentarnych 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, stanowiła bowiem uderzenie w samą podstawę scentralizowanego państwa, a to przez przełamanie aż 5 monopolu istniejących w dotychczasowym systemie politycznym i instytucjonalnym: jednolitej władzy politycznej, jednolitej władzy państwowej, jednolitego budżetu państwa, jednolitej struktury mienia państwowego, monopolu urzędów państwowych. Z tego względu dokonany w pierwszej połowie 1990 r.



akt reformy miał znaczenie rewolucyjne i został określony mianem „rewolucji samorządowej”<sup>7</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 r. senat przyjął uchwałę, w której sformułowano wstępną koncepcję budowy samorządu terytorialnego i podjęto inicjatywę ustawodawczą<sup>8</sup>. W pracach nad ustawą zarysował się widoczny podział ról. Inicjatywę ustawodawczą i ciężar przygotowania projektów niezbędnych do realizacji aktów prawnych wzięła na siebie senat. Przygotowanie struktur realizacyjnych do szybkiego zastąpienia rad narodowych organami samorządu terytorialnego leżało w gestii nowego, solidarnościowego rządu<sup>9</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 reaktywującymi samorząd terytorialny przebiegały bardzo szybko. Z tego względu trudno powiedzieć, w jakim stopniu brane były pod uwagę głosy pojawiające się w toku dyskusji nad projektami ustaw ustrojowych. Należy jednak przyznać, że ich inicjatorzy wystąpili z apelem do rad narodowych i organów administracji terenowej o nadsyłanie uwag do opracowywanych projektów<sup>10</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>11</sup>.

<sup>7</sup> J. Reguński, *Samorząd terytorialny. Skąd i dokąd?*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 106.

<sup>8</sup> *Uchwała Senatu w sprawie samorządu terytorialnego z dnia 29 lipca 1989 r.*, „Rada Narodowa” 1990, nr 35.

<sup>9</sup> *Reforma samorządowa, materiały źródłowe 1980–1990*, red. J. Reguński, Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2000, s. 265.

<sup>10</sup> J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny...*, s. 62.

<sup>11</sup> A. T. Kowalewski, *Trudne początki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.

### 2.1. Rozwój i stabilizacja ustroju samorządu terytorialnego

Poddając analizie badawczej zagadnienia związane z kształtowaniem się ustroju samorządu terytorialnego w Polsce, nie sposób nie zauważyć 3 etapów jego rozwoju. Pierwszy, obejmujący lata 1990–1998, to utworzenie organów samorządowych na szczeblu gminy oraz ich rozwój, zarówno w ujęciu kompetencyjnym, jak i polityczno-społecznym. Okres ten charakteryzuje się przekazywaniem przez władzę centralną coraz to nowych uprawnień jednostkom samorządu terytorialnego działającym na szczeblu gmin, jak też doprecyzowaniem rozwiązań w zakresie ich ustroju wewnętrznego. Symbolicznym jego zakończeniem jest 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 (2002 r.) związany jest z wprowadzeniem w gminach bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Charakteryzuje się wzmocnieniem roli organów wykonawczych gminy względem organów uchwałodawczych. Po tym okresie rozwiązania ustrojowe w zakresie samorządu terytorialnego cechuje stabilizacja (lata 2003–2015), a nawet stagnacja (po 2016 r.).

Podstawowe znaczenie dla odbudowy organów samorządu terytorialnego miało wejście w życie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym<sup>12</sup>, zwanej ustawą samorządową. Traktowała ona wszystkie jednostki podstawowe podziału terytorialnego kraju istniejące 27 maja 1990 r. jako gminy samorządowe. Wyjątek pod tym względem przyjęto dla Warszawy, w której status gmin przyznano 7 dzielnicom<sup>13</sup>. Zasadniczym elementem określającym sytuację ustrojową gmin samorządowych było ustalenie zakresu ich zadań. Przepisy ustawy włączały w zakres 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,

<sup>12</sup> Tekst pierwotny Dz.U. 1990 nr 16, poz. 95.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 34, poz. 200), zwana dalej również „ustawą warszawską”.

w procedurze odwoławczej od podejmowanych decyzji oraz w odpowiedzialności za te decyzje<sup>14</sup>.

W ustawie o samorządzie terytorialnym nie określono enumeratywnie zadań własnych gminy. Zawarte w art. 7 ust. 1 tej ustawy wyliczenie miało charakter taksatywny i stanowiło wskazówkę, które problemy powinny szczególnie znaleźć się w kręgu zainteresowania organów gminy<sup>15</sup>. Tak określony zakres zadań nie oznaczał, że wszystkie wyliczone sprawy pozostawać miały we właściwości gminy. Szczegółowy zakres jej kompetencji został określony przepisami materialnymi oraz ustawą o podziale zadań i kompetencji pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej, czyli tzw. ustawą kompetencyjną<sup>16</sup>. W początkowym okresie 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>17</sup>) oraz ochrony zdrowia, a z dziedziny oświaty pozostawiono tylko zadania odnoszące się do przedszkoli. Zmianę podporządkowania szkół podstawowych ograniczono w czasie do końca 1993 r., po czym miały one powrócić do właściwości gmin. Termin ten został następnie przesunięty ustawą o zmianie ustawy o systemie oświaty i ostatecznie dopiero w 1996 r. gminy przejęły szkolnictwo szczebla podstawowego<sup>18</sup>.

Proces przejmowania przez samorządy lokalne kompetencji administracji państwowej przebiegał w sposób nierównomierny i w największym stopniu objął duże gminy miejskie. Doprowadziło to do znacznego wzmocnienia kompetencji samorządów największych polskich miast. Podstawę prawną przekazywania miastom zadań z zakresu ogólnej i specjalnej administracji rządowej stanowił art. 35 ust. 1 ustawy budżetowej na 1993 r., 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>19</sup>. Wykaz miast, którym mogły być

<sup>14</sup> K. Podgórski, *Ustawowa regulacja zadań gminy jako jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 23.

<sup>15</sup> Ustawa o samorządzie gminnym.

<sup>16</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 ze zm.).

<sup>17</sup> Tekst jedn. Dz.U. 1998 nr 64, poz. 414 ze zm.

<sup>18</sup> J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny...*, s. 85.

<sup>19</sup> Ustawa budżetowa na rok 1993 z dnia 12 lutego 1993 r. (Dz.U. nr 14, poz. 64).

## 2.1. Rozwój i stabilizacja ustroju samorządu terytorialnego

przekazywane dodatkowe kompetencje, zawarty był w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r.<sup>20</sup> Były to największe polskie miasta, liczące ponad 100 000 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 oraz Grudziądz<sup>21</sup>.

Przejęcie kompetencji przez miasta-sygnatariuszy porozumienia nastąpiło 1 stycznia 1994 r. Do najważniejszych zadań przekazanych przez administrację państwową samorządom można 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 i sportową, a także ochronę przeciwpożarową. Wraz z przekazaniem gminom zadań i kompetencji nastąpiło także nieodpłatne przekazanie mienia użyteczności publicznej niezbędnego do ich realizacji<sup>22</sup>.

Pozytywne doświadczenia wyniesione z programu przekazywania dużym miastom dodatkowych kompetencji legły u podstaw uchwalenia przez sejm ustawy z dnia 21 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych<sup>23</sup>. Nowa ustawa sankcjonowała wcześniejsze rozwiązania prawne oraz przekazywała dodatkowe uprawnienia gminom warszawskim. W wyniku nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym stworzono również dodatkową możliwość przejmowania przez związki komunalne określonych zadań z zakresu administracji państwowej na podstawie porozumienia z organami tej administracji<sup>24</sup>.

Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami ustrojowymi gminy prowadzić miały samodzielną politykę finansową na podstawie własnych budżetów, odrębnych

---

<sup>20</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania (Dz.U. nr 65, poz. 309).

<sup>21</sup> A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu: zagadnienia ustrojowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2006, s. 27.

<sup>22</sup> A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu...*, s. 28.

<sup>23</sup> Tekst jedn. Dz.U. 1997 nr 36, poz. 224 ze zm.

<sup>24</sup> J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny...*, s. 124.

od budżetu państwa<sup>25</sup>. Samorządy gminne otrzymały ponadto możliwość prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli nie wykraczałaby ona poza zadania z zakresu użyteczności publicznej<sup>26</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 rady gminy nie można było łączyć z funkcją przewodniczącego zarządu gminy<sup>27</sup>, a od listopada 1995 r. także z funkcją członka zarządu<sup>28</sup>. Rada do wykonywania określonych zadań mogła powołać komisje, w skład których obok radnych wchodzić mogły osoby spoza rady, w liczbie nieprzekraczającej połowy składu komisji. Szczególnego rodzaju komisją była komisja rewizyjna, której utworzenie było fakultatywne; dopiero w wyniku nowelizacji ustawy o samorządzie terytorialnym stało się to obowiązkowe<sup>29</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: przygotowywanie projektów uchwał rady i określanie sposobu ich wykonania, gospodarowanie majątkiem gminy w ramach tzw. zwykłego zarządu, wykonywanie budżetu i realizacja zadań zleconych przez administrację rządową, prowadzenie polityki personalnej wobec kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wykonując zadania własne, zarząd podlegał wyłącznie radzie gminy, a w przypadku realizacji zadań zleconych – dodatkowo kontroli właściwego organu administracji rządowej<sup>30</sup>.

Członkowie zarządu gminy 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>31</sup>.

---

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (tekst jedn. Dz.U. 1993 nr 72, poz. 344 ze zm.).

<sup>26</sup> T. Rabska, *Zakres działalności gospodarczej*, „Wspólnota” 1993, nr 21, s. 1.

<sup>27</sup> Ustawa o samorządzie gminnym.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 6 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 100, poz. 499).

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 124, poz. 601 ze zm.).

<sup>30</sup> J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny...*, s. 93.

<sup>31</sup> J. Skłodkowski, *Prawo czy bezprawie?*, „Wspólnota” 1992, nr 19, s. 17.

## 2.1. Rozwój i stabilizacja ustroju samorządu terytorialnego

Od 1 stycznia 1996 r. nowelizacją ustawy o samorządzie terytorialnym zmieniono zasady wyboru zarządu gminy, wprowadzając zasadę zarządu autorskiego. Zmiana przepisów miała na celu umocnienie pozycji zarządu i jego przewodniczącego wobec rady oraz 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 niedzielenie 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>32</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 była tylko instytucja referendum lokalnego. Referendum lokalne można było przeprowadzić w każdej ważnej dla gminy sprawie z własnej inicjatywy rady lub na wniosek 1/10 mieszkańców uprawnionych do głosowania; było ono ważne przy co najmniej 30-procentowej frekwencji. Ponadto referendum lokalne było prawnie zastrzeżoną obligatoryjną formą rozstrzygnięcia dwóch spraw: samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne oraz odwołania rady gminy przed upływem kadencji<sup>33</sup>.

Do 1998 r. 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 stać się surogatem samorządu na wyższych szczeblach zarządzania, a tym samym stanowić przeciwagę dla administracji rządowej i jednocześnie być podstawą do utrzymania dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego w ramach struktur samorządowych. Sejmiki samorządowe odgrywały jednak o wiele większą rolę:

- reprezentowały gminy wobec administracji rządowej i innych podmiotów publicznych,

---

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym.

<sup>33</sup> J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny...*, s. 89.

## Rozdział 2. Koncepcja i modele jednostek pomocniczych gminy...

- stanowiły forum wymiany doświadczeń samorządowych i pełniły w razie potrzeby funkcje mediacyjne pomiędzy gminami,
- spełniały zadania kontrolno-nadzorcze w stosunku do gmin<sup>34</sup>.

Sejmiki nie były organami samorządowymi *sensu stricto*, a wykonywane przez nie zadania nie były związane z władztwem administracyjnym. Ponadto organy te nie zostały powołane do wykonywania jakichkolwiek zadań publicznych i gospodarczych przekraczających kompetencje poszczególnych gmin, nie posiadały też własnego mienia oraz osobowości prawnej<sup>35</sup>.

Wraz z utworzeniem sejmików samorządowych utworzono również samorządowe kolegia odwoławcze funkcjonujące przy tych jednostkach. Ich powstanie 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 lub też powierzenie tej funkcji innym instytucjom. Ustawodawca zdecydował się na to pierwsze rozwiązanie i powołał przy sejmikach samorządowych organy odwoławcze. Zabieg ten nie wymagał większych zmian w przepisach proceduralnych i zapewniał jednocześnie zachowanie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego<sup>36</sup>.

Do października 1994 r. kolegia funkcjonowały na podstawie ustawy o samorządzie terytorialnym, która bardzo ogólnikowo 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>37</sup>.

Ważną formą współpracy pomiędzy gminami przewidzianą przez ustawę samorządową były związki międzygminne<sup>38</sup>. Gminy mogły je tworzyć w celu

<sup>34</sup> B Adamik, *Tok instancji przed organami samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 9, s. 3.

<sup>35</sup> J. Jagielski, *Sejmik samorządowy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 24–28.

<sup>36</sup> *Samorządowe kolegia odwoławcze – jaką pełnią funkcję?*, e-prawnik [https://e-prawnik.pl/temat/po-co-nam-samorzadowe-kolegia-odwolawcze.html; dostęp: 7 stycznia 2022].

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn. Dz.U. 2018 poz. 570).

<sup>38</sup> Ustawa o samorządzie gminnym.

## 2.1. Rozwój i stabilizacja ustroju samorządu terytorialnego

wykonywania stawianych przed nimi zadań publicznych. Związki takie 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 również w drodze odrębnej ustawy, odnoszącej się do określonej grupy gmin (takim związkiem gmin była Warszawa)<sup>39</sup>.

Ostatnią formą współpracy międzygminnej przewidzianą przez ustawę były porozumienia komunalne. Polegały one na dobrowolnym powierzeniu jednej z gmin-sygnatariuszy porozumienia wykonywania określonych zadań publicznych. Gmina wykonująca powierzone zadania przejmowała w tym zakresie prawa i obowiązki gmin pozostałych, które jednak były obowiązane uczestniczyć w kosztach realizacji tych zadań<sup>40</sup>.

Rozwój związków komunalnych i porozumień międzygminnych oraz przekazanie im sporej części zadań administracji państwowej były w dużej mierze spowodowane brakiem drugiego, lokalnego szczebla jednostek samorządu terytorialnego. Szczebel ten mógłby przejąć na siebie ciężar wykonywania zadań o charakterze ponadgminnym lub takich, które efektywniej jest realizować na większym obszarze. Ustanowienie drugiego szczebla samorządowego dawało również możliwość redukcji liczby województw i wprowadzenia na ich poziom organów samorządowych o znaczeniu regionalnym. Założenia takie legły u podstaw nowej reformy administracyjnej kraju. Rząd premiera Jerzego Buzka postawił kilka celów, jakie zamierzano osiągnąć, wprowadzając nowy podział terytorialny kraju – zostały one określone następująco:

- 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,

<sup>39</sup> S. Piątek, *Ustawowe podstawy związków komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 69.

<sup>40</sup> L. Kieres, *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10, s. 8–9.



## Rozdział 2. Koncepcja i modele jednostek pomocniczych gminy...

- przystosowanie organizacji terytorialnej kraju i struktur samorządu terytorialnego do standardów Unii Europejskiej,
- tworzenie instytucji społeczeństwa obywatelskiego w wymiarze lokalnym i regionalnym<sup>41</sup>.

Tak postawione przed reformą administracji publicznej cele i zadania wiązały się z koniecznością wprowadzenia nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa, niezbędnego przede wszystkim do pełnej decentralizacji zadań publicznych. Po pierwsze konieczne stało się uzupełnienie segmentu lokalnego władzy o struktury powiatowe. Po drugie duże znaczenie miało stworzenie segmentu regionalnego, którego podstawowym zadaniem byłaby praca na rzecz rozwoju cywilizacyjnego regionu oraz zapewnienie mieszkańcom wysoko wyspecjalizowanych usług publicznych, tj. województwa samorządowego<sup>42</sup>. Tym samym powiat i województwo stały się swoistym domknięciem systemu samorządu terytorialnego w Polsce, obejmując swoim działaniem wspólnoty innego rodzaju niż gmina położona na większym obszarze, na którym więź terytorialna, choć istnieje, nie ma charakteru sąsiedzkiego bądź do niego zbliżonego<sup>43</sup>.

Powiaty w odróżnieniu od gmin wykonywać miały zadania o charakterze specjalistycznym. Przedmiotem ich działania miały być zatem zjawiska, które występują na tyle rzadko, że racjonalną skalą administrowania nimi jest skala większa od poziomu gminy. Przy czym relacje między gminą a powiatem opierały się na założeniu prymatu kompetencji gminy jako zasadniczej jednostki podziału terytorialnego kraju. Konstrukcja ustroju powiatu została zorientowana na gminę<sup>44</sup>. Wyjaśniając kwestię związków między gminą i powiatem, podkreślić należy fakt, że powiat nie ma żadnych kompetencji nadzorczych wobec gminy. Są to dwa niezależne od siebie szczeble samorządu terytorialnego<sup>45</sup>.

Podział obszaru państwa na powiaty został dokonany rozporządzeniem Rady Ministrów, które powołało do życia 373 jednostki powiatowe, tworząc

---

<sup>41</sup> Informacja Rady Ministrów o skutkach obowiązywania ustaw reformujących administrację publiczną, druk sejmowy nr 2061, Warszawa 2000, s. 15.

<sup>42</sup> Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 12 grudnia 2000 r., druk sejmowy nr 2479, Warszawa 2000, s. 9.

<sup>43</sup> *Polska administracja publiczna po reformie: ustrój – kompetencje – liczby*, red. J. Płoskonka, Standruk, Lublin 1999, s. 21.

<sup>44</sup> I. Lipowicz, *Reforma samorządowa – ustrój powiatu a ustrój gminy*, SAS, Warszawa 2005, s. 2.

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 920 ze zm.).

## 2.1. Rozwój i stabilizacja ustroju samorządu terytorialnego

308 powiatów oraz nadając prawa powiatu 65 gminom o statusie miast<sup>46</sup>. Utworzone jednostki samorządu terytorialnego można podzielić na 2 kategorie: powiaty i miasta na prawach powiatu, czyli jednostki samorządu gminnego, którym rozporządzenie nadało również prawa powiatu. W przypadku tych ostatnich uprawnienia i obowiązki instytucji powiatowych zostały przejęte przez już istniejące instytucje miejskie: radę miasta oraz zarząd miasta<sup>47</sup>.

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

- 41 miastom mającym powyżej 100 000 mieszkańców (jest wśród nich 14 byłych siedzib wojewodów, 15 obecnych siedzib wojewodów oraz 12 innych miast),
- 30 byłym siedzibom wojewodów (wśród nich jest 14 miast mających powyżej 100 000 mieszkańców i 16 miast o mniejszej liczbie ludności),
- 8 innym miastom (niespełniającym powyższych kryteriów), wśród których 6 miast należy do aglomeracji śląskiej, a pozostałe to Sopot oraz Świnoujście<sup>48</sup>.

O przyjęciu takiego podziału terytorialnego przesądziły 3 zasadnicze przesłanki. Przede wszystkim rozwiązanie to zostało niejako narzucone strukturą osadniczą kraju. Drugą kwestią było wcześniejsze przekazanie 46 miastom szerszego niż w przypadku innych gmin katalogu zadań publicznych. Wreszcie trzecią przesłanką była chęć zrekompensowania (poprzez nadanie szczególnego statusu) skutków zmian miastom tracącym – w wyniku wprowadzenia nowego podziału administracyjnego – dotychczasowy status stolicy województwa, a mówiąc bardziej precyzyjnie: siedziby wojewodów<sup>49</sup>.

Decyzja o nadaniu licznym miastom praw powiatu w większości przypadków oznaczała ich administracyjne odłączenie od sąsiednich gmin i utworzenie dla tych ostatnich odrębnego tzw. powiatu ziemskiego. Jednocześnie w wielu przypadkach wśród gmin okalających miasto na prawach powiatu brakowało silniejszego ośrodka miejskiego, który w naturalny sposób mógłby stać się siedzibą władz powiatu ziemskiego. Dlatego niektóre siedziby starostw powiatowych powiatów ziemskich, jak też siedziby powiatowych jednostek

<sup>46</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. nr 103, poz. 652).

<sup>47</sup> E. Ganowicz, *Ustrój miasta na prawach powiatu*, [w:] *Samorząd miejski. Zadania, instytucje, formy*, red. S. Wróbel, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań–Chorzów 2008, s. 267.

<sup>48</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia powiatów.

<sup>49</sup> E. Ganowicz, *Ustrój miasta...*, s. 268.

organizacyjnych zostały umiejscowione poza powiatem ziemskim – w mieście, od którego pochodzi nazwa tego powiatu<sup>50</sup>.

Podobnie jak w przypadku gmin status organów stanowiących i kontrolnych nadano pochodzącym z wyborów powszechnych radom powiatów. Do ich wyłącznych właściwości przekazano szereg zadań w następujących obszarach: finansowym, majątkowym, administracyjnym, organizacyjnym i ustrojowym. Funkcja organów wykonawczych powierzona została zarządom powiatów pod przewodnictwem starosty. Do ich zadań należy: przygotowywanie projektów uchwał rady, gospodarowanie mieniem powiatu, wykonywanie budżetu powiatu, zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu<sup>51</sup>.

W odróżnieniu od wójta (burmistrza, prezydenta miasta) starosta nie ma statusu organu w rozumieniu przepisów prawa, niemniej powierzone mu zostały kompetencje własne, co uczyniło go faktycznym podmiotem wykonawczym. Kompetencje starosty można podzielić na 3 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 w sytuacjach, które mogą spowodować pokaźne straty materialne.
3. Kompetencje własne starosty, do których należy wydawanie decyzji w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, pozostających we właściwościach powiatu<sup>52</sup>.

Ustawa o samorządzie powiatowym dopuszczała możliwość tworzenia przez powiaty związków komunalnych (art. 65). Podobne związki mogły tworzyć miasta na prawach powiatu, przy czym ustawa (art. 74) wprost nadawała tym jednostkom prawo do tworzenia przez nie związków z gminami<sup>53</sup>, natomiast milczała na temat zawierania związków przez miasta na prawach powiatu z powiatami oraz innymi miastami na prawach powiatu – niemniej

---

<sup>50</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.

<sup>51</sup> Ustawa o samorządzie powiatowym.

<sup>52</sup> *Samorząd terytorialny: ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2001, s. 111.

<sup>53</sup> Ustawa o samorządzie powiatowym.

## 2.1. Rozwój i stabilizacja ustroju samorządu terytorialnego

zdaniem Anny Wierzbicy<sup>54</sup> takie związki były możliwe. Skoro bowiem jednostki te mogły współdziałać zarówno z gminami w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, jak i z powiatami, to tym bardziej mogły współdziałać ze sobą nawzajem<sup>55</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 ustroju państwa, w tym nad projektem ustawy o samorządzie powiatowym, przewidywano utworzenie miast na prawach powiatu jako odrębnych jednostek będących w istocie powiatami<sup>56</sup>. Wątpliwości dotyczące statusu miast na prawach powiatu jako jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego czy powiatowego zostały usunięte na skutek wprowadzenia 30 maja 2001 r. nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym. Postanowieniem art. 2 pkt 41 wspomianej ustawy jednoznacznie przyjęto, że miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu. Ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym ich nazwy, skład, liczebność oraz powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru, określać miały regulacje właściwe dla samorządu gminnego<sup>57</sup>.

Reforma administracyjna kraju z 1998 r. 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 zyskały kompetencje zarówno gmin, jak i powiatów. Utworzenie nowych szczebli samorządu terytorialnego nie zakończyło procesu kształtowania się jego ustroju. Kolejną ważną zmianą było wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast<sup>58</sup>.

Dotychczasowy ustrój samorządu gminnego wyznaczał władzy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) niezbyt rozległy obszar swobody, znacząco ograniczany

<sup>54</sup> A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu...*, s. 200.

<sup>55</sup> J. Kastelik, *Utworzenie związku komunalnego*, [w:] *Samorząd miejski. Zadania...*, s. 176.

<sup>56</sup> A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu...*, s. 63.

<sup>57</sup> Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: 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 ze zm.).

<sup>58</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (tekst jedn. Dz.U. 2010 nr 176, poz. 1191).

przez układ sił politycznych w radzie. Niedogodność wynikająca z tych relacji powodowała wiele konfliktów w gminach, a równocześnie była częstym uzasadnieniem nieskuteczności działania ich zarządów. W ocenie ówczesnej większości parlamentarnej najskuteczniejszym sposobem wyrównywania dysproporcji między władzą uchwałodawczą a wykonawczą w gminie miało być wzmocnienie tej drugiej poprzez wprowadzenie instytucji bezpośrednich wyborów<sup>59</sup>.

Implementacja dotychczas nieznanego polskiemu prawu samorządowemu zasady wybierania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w wyborach powszechnych – równych, bezpośrednich i tajnych – szła w parze z likwidacją zarządów gmin jako kolegialnych organów wykonawczych. Ich kompetencje 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, że organ ten wykonuje uchwały rady oraz zadania przypisane mu na podstawie przepisów prawa<sup>60</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. Kompetencje do kierowania 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, a także do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej<sup>61</sup>.

Z powyższego wyliczenia można wysnuć wniosek, że wójt, burmistrz, prezydent miasta mają znacznie szersze umocowanie prawne niż tylko to wynikające

<sup>59</sup> J. Kowalik, *Szanse i zagrożenia bezpośrednich wyborów wójtów i burmistrzów w opinii szefów zarządów gmin III kadencji – raport z badań*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 6, s. 45.

<sup>60</sup> Ustawa o samorządzie gminnym.

<sup>61</sup> B. Dolnicki, *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2, s. 50–53.

## 2.1. Rozwój i stabilizacja ustroju samorządu terytorialnego

z zakresu pełnienia funkcji organu wykonawczego gminy. Wiele ich kompetencji jest samoistnych, pozostających tylko 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 sytuacja ta prowadzi wręcz do zablokowania zdolności gminy do wykonywania zadań publicznych, w wielu innych powoduje spory personalne o charakterze ambicjonalnym<sup>62</sup>.

Przyjęte regulacje prawne utrudniają w sposób zasadniczy odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ze sprawowanego urzędu, mimo że formułują w tym zakresie kilka rozwiązań. Po pierwsze, jeżeli rada gminy (miasta) zdecyduje 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 na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady. Uchwałę taką rada gminy (miasta) podejmuje większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym. Po trzecie, jeżeli wójt (burmistrz, prezydent miasta) dopuszcza się powtarzającego się naruszania Konstytucji RP lub ustaw, wojewoda wzywa go do zaprzestania ich naruszania, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku, występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. Odwołanie ze stanowiska wójta (burmistrza, prezydenta miasta) może nastąpić również w drodze referendum zainicjowanego na wniosek 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy<sup>63</sup>.

Wprowadzenie bezpośrednich wyborów na urząd wójta, burmistrza, prezydenta miasta stanowi jak do tej pory ostatni etap ewolucji ustroju samorządowego w Polsce. Po 2002 r. możemy zaobserwować stabilizację ustrojową

<sup>62</sup> B. Dolnicki, *Monokratyczne organy samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 12, s. 53–63.

<sup>63</sup> *Odwołanie wójta*, e-prawnik [http://www.e-prawnik.pl/porady-prawne/prawo-administracyjne-1/odwolanie-wojta.html; dostęp 12 maja 2013].

rozwiązań legislacyjnych odnoszących się do samorządu terytorialnego, a nawet pewną ich stagnację. 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 nowych rozwiązań ustrojowych. Jeden z nielicznych wyjątków w tej materii stanowi przyznanie w 2009 r. radom gmin fakultatywnego prawa do tworzenia tzw. funduszy sołeckich. Zapisy ustawy umożliwiły tworzenie wydzielonych funduszy służących realizacji przedsięwzięć nakierowanych na poprawę warunków życia mieszkańców sołectw<sup>64</sup>.

### 2.2. Koncepcja ustrojowa jednostek pomocniczych gminy

Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, ukształtowany w sferze kompetencji i zadań w ciągu ostatnich kilkunastu lat, oparty został na jednostkach administracyjnych – gminach – powstałych znacznie wcześniej, w innych warunkach prawnych i państwowych. Przyjęcie takiego rozwiązania przełożyło się na znaczne zróżnicowanie zarówno pod względem terytorialnym, jak i ludnościowym gmin samorządowych w Polsce, co może stanowić potencjalne źródło problemów przy wykonywaniu zadań przez te jednostki. Małe gminy radzą sobie z tym problemem, zawierając porozumienia międzygminne, których zadaniem jest wspólna realizacja zadań przewyższających siły i możliwości każdego z samorządów z osobna.

Duże jednostki borykają się z odmiennym problemem, związanym z nieefektywną realizacją względnie niewielkich zadań, mających znaczenie tylko dla części społeczności gminnej, np. mieszkańców jednej miejscowości. Chcąc zapewnić skuteczne wykonywanie takich zadań, władze gmin decydują się na powoływanie jednostek pomocniczych. Pojęcie jednostek pomocniczych gminy wprowadzone zostało ustawą o samorządzie terytorialnym (gminnym) i zastąpiło ono 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 r.<sup>65</sup> Nie ulega przy tym wątpliwości,

<sup>64</sup> Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. nr 52, poz. 420 ze zm.).

<sup>65</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 41 poz. 185).

## 2.2. Koncepcja ustrojowa jednostek pomocniczych gminy

że w nowym porządku prawnym pozycja samorządów mieszkańców uległa osłabieniu. Stanu tego nie zmieniło nawet przyznanie sołtysom oraz przewodniczącym zarządów dzielnic (osiedli) ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym<sup>66</sup>.

Jednostki pomocnicze gminy funkcjonowały także w okresie międzywojennym – były nimi gromady, stanowiące odpowiedniki dzisiejszych sołectw. Na terenie gromady organami pomocniczymi były rady gromadzkie jako organy stanowiące i kontrolne, a także sołtysi jako organy wykonawcze i zarządzające<sup>67</sup>. Natomiast zupełnie inną strukturą były dzielnice, działające do 1990 r. w polskich miastach liczących powyżej 300 000 mieszkańców. Stanowiły one jednostki podziału administracyjnego państwa, a w niektórych przypadkach miały status jednostek podstawowych. Tak było w Warszawie, Łodzi i Krakowie, gdzie dzielnicom nadano uprawnienia gmin i włączono je w skład województw miejskich.

W doktrynie wyróżnia się 2 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>68</sup>. Metodę negatywną oparto na twierdzeniu, że jednostki pomocnicze nie są komunalnymi osobami prawnymi, ale wyodrębnionym terytorialnie związkiem samorządowym i nie mają charakteru korporacyjnego. Brak jest również podstaw do traktowania ich jako organizacji społecznych<sup>69</sup>.

Uzupełniając obie definicje, należy stwierdzić, że organy jednostek pomocniczych mają status organów samorządu terytorialnego, co potwierdza orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) stwierdzające, że do organów dzielnicy mają zastosowanie przepisy o nadzorze, a zwłaszcza art. 101 ustawy o samorządzie gminnym<sup>70</sup>. Pomimo że organy jednostek pomocniczych mają jako samorząd mieszkańców zdolność sądową, to nie mają statusu w pełni samodzielnych organów samorządowych. Dzieje się tak dlatego,

---

<sup>66</sup> J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny...*, s. 96.

<sup>67</sup> *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004, s. 170.

<sup>68</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 1991 r., III CZP 23/91, OSNCP 1992, nr 2, poz. 20.

<sup>69</sup> *Samorząd terytorialny w Polsce*, s. 177.

<sup>70</sup> Orzeczenie NSA z dnia 6 listopada 2000 r., OSA 2/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 48.



że jednostki pomocnicze zostały utworzone jedynie do wykonywania zadań stojących przed samorządem gminnym<sup>71</sup>.

Ustawa o samorządzie gminnym nie obliuguje władz samorządowych do tworzenia jednostek pomocniczych, wyjątek w tej materii stanowi jedynie stolica kraju – Warszawa. W ujęciu normatywnym można zaprezentować 3 podstawowe rozwiązania dotyczące inicjowania ich powoływania. Jednostki pomocnicze mogą być tworzone z inicjatywy:

- rad gmin, przez utworzenie jednostek pomocniczych w ramach kompetencji organów samorządowych (np. w Krakowie),
- mieszkańców, przez referenda i inne akcje obywatelskie (np. w Gdyni),
- władz państwowych, poprzez przyjęcie stosownych przepisów rangi ustawowej (np. w Warszawie).

Niezależnie od sposobu zainicjowania powołania jednostek pomocniczych są one tworzone przez radę gminy w drodze uchwały, zgodnie z przepisami szczegółowymi zawartymi w statucie gminy. Obligatoryjnym warunkiem ustawowym przy ich tworzeniu jest tylko uprzednie przeprowadzenie konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy 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 także inne jednostki pomocnicze. Taką jednostką może być również położone na jej terenie miasto<sup>72</sup>. O obszarze działania tworzonych jednostek pomocniczych decyduje rada gminy. Może ona zdecydować o ich powołaniu na całości swojego terytorium lub na jego części<sup>73</sup>.

Organizację i zakres działania jednostek pomocniczych określa rada gminy w drodze 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,

---

<sup>71</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 1991 r., III CZP 23/91, OSNC 1992, nr 2, poz. 20.

<sup>72</sup> *Samorząd terytorialny w Polsce*, s. 171.

<sup>73</sup> M. Augustyniak, *Tworzenie, łączenie, podział i znoszenie jednostek pomocniczych gminy*, [w:] *Samorząd miejski. Zadania...*, s. 244.

## 2.2. Koncepcja ustrojowa jednostek pomocniczych gminy

- zakres zadań przekazanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji,
- zakres nadzoru organów gminy nad działalnością jednostki pomocniczej.

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 20 000 mieszkańców) lub 21 (w osiedlach i dzielnicach powyżej 20 000 mieszkańców). Natomiast organem wykonawczym w dzielnicy (osiedlu) jest zarząd, na którego czele stoi przewodniczący. Ustawa o samorządzie gminnym dopuszcza odmiennie uregulowanie w zakresie organów osiedla – w jego statucie można ustalić jako organ uchwałodawczy ogólne zebranie mieszkańców<sup>74</sup>. Wskazując konkretne organy i sposób ich powoływania, ustawodawca nie pozostawił radzie gminy żadnych możliwości decyzyjnych pod tym względem. W wyroku z dnia 17 marca 1992 r. 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 prawa<sup>75</sup>.

Tworząc jednostki pomocnicze, rada gminy określa także zasady przekazywania im składników mienia i środków finansowych niezbędnych do realizacji stawianych przed nimi zadań. Ponadto organ wykonawczy jednostki pomocniczej może zostać 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 wyłącznie 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>76</sup>.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym jednostki pomocnicze mają prawo do zarządzania mieniem komunalnym i korzystania z niego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła w zakresie określonym w ich statutach.

<sup>74</sup> P. Chmielnicki, *Statuty jednostek pomocniczych gminy: wzory z komentarzem*, Municipium, Warszawa 2004, s. 17.

<sup>75</sup> Wyrok NSA z dnia 17 marca 1992 r., SA/Wr 238/92, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 82.

<sup>76</sup> *Samorząd terytorialny w Polsce*, s. 172.

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 r. Podjęcie przez radę gminy uchwały dotyczącej zadysponowania bez zgody zebrania wiejskiego takim składnikiem majątkowym skutkuje nieważnością tej uchwały<sup>77</sup>.

Statutowa działalność jednostek pomocniczych jest prowadzona w ramach osobowości prawnej gminy. Jednostki pomocnicze nie tworzą zatem własnych budżetów. Statut gminy określa uprawnienia tych jednostek do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy<sup>78</sup>. Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych uchwała budżetowa gminy może określać szczegółowe wydatki jednostek pomocniczych w ramach budżetu gminy<sup>79</sup>.

Ustawodawca przewidział możliwość powołania jednostek pomocniczych niższego szczebla działających w ramach stworzonej jednostki pomocniczej, możliwe jest więc istnienie dwóch szczebli tego typu jednostek: podstawowego i niższego. Jednostki pomocnicze niższego szczebla można powołać po przeprowadzeniu konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy, pod warunkiem że taką ewentualność dopuszcza statut podstawowej jednostki pomocniczej. Ustawa o samorządzie nie zawiera katalogu jednostek pomocniczych niższego rzędu, nie uregulowano również ich struktury organizacyjno-ustrojowej, pozostawiając te kwestie do rozstrzygnięcia 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 otrzymać jednostki pomocnicze niższego rzędu. Powyższe kwestie powinny być zatem rozstrzygnięte w statucie gminy i statucie danej jednostki pomocniczej<sup>80</sup>.

Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje ponadto 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

<sup>77</sup> M. Augustyniak, *Tworzenie, łączenie, podział...*, s. 244.

<sup>78</sup> Wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., SA/Wr 1248/91.

<sup>79</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2021 poz. 305 ze zm.).

<sup>80</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003, s. 92.

## 2.2. Koncepcja ustrojowa jednostek pomocniczych gminy

jednostki funkcjonujące na terenie gminy. Przy określaniu zasad przeprowadzenia tych procesów powinno się uwzględniać potrzeby mieszkańców, a także tradycje lokalne oraz – w miarę możliwości – naturalne uwarunkowania przestrzenne i więzi społeczne<sup>81</sup>. Oznacza to, że na terenach wiejskich rada gminna powinna tworzyć sołectwa, a na obszarach silnie zurbanizowanych (miejskich) – osiedla i dzielnice, mimo że brak jest normatywnego podziału na jednostki pomocnicze miejskie i wiejskie<sup>82</sup>.

Poważnym mankamentem utrwalonej praktyki jest fakt, że samorządy gminne niezbyt chętnie przekazują swoim jednostkom pomocniczym kompetencje stanowiące, a szczególnie niechętnie dzielą się środkami finansowymi. Taka polityka władz lokalnych skutkuje niewykorzystaniem potencjału, jaki daje istnienie jednostek pomocniczych w gminach. Wiele samorządów nie decyduje się na powoływanie takich jednostek z uwagi na wielkość potencjału społecznego, jakim mogą one dysponować, co może stwarzać 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 sprzeciwiając się tworzeniu silnych jednostek pomocniczych”<sup>83</sup>.

Zdaniem Michała Kuleszy podczas tworzenia wewnętrznego ustroju zarządzania miastem należy przyjąć do wiadomości (i wdrożyć do realizacji) fakt, 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 publicznoprawnym w mieście jak miasto w państwie. Michał Kulesza wskazuje ponadto na inny ważny aspekt związany z tworzeniem jednostek pomocniczych, a mianowicie na zróżnicowanie ich kompetencji. Jego zdaniem: „jest bardzo ważne, aby nie traktować dzielnic, sołectw, osiedli jak cegieł w równym murze. Jednostki pomocnicze pełnią różne funkcje w gminie, bo leżą w różnym miejscu, bo mają różną historię, różną tradycję i mogą przejmować różne zadania publiczne”<sup>84</sup>.

<sup>81</sup> M. Augustyniak, *Tworzenie, łączenie, podział...*, s. 247.

<sup>82</sup> K. Bednarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 143.

<sup>83</sup> *Vademecum radnego dzielnicy*, red. K. Trafas, Komitet Obywatelski Miasta Krakowa, Kraków 1996, s. 100.

<sup>84</sup> M. Kulesza, *Rola jednostek pomocniczych samorządu gminy w Polsce*, referat wygłoszony na konferencji z okazji 14. rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w Krakowie, Kraków 2005.

Gminy mogą trwale różnicować uprawnienia dzielnic, przekazywać inne kompetencje dzielnicom śródmiejskim, a inne dzielnicom peryferyjnym. Większość z przedmieść dużych miast została relatywnie niedawno (w drugiej połowie ubiegłego stulecia) włączona w ich granice. Będące 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 autobusy komunikacji miejskiej. 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 na obszarach peryferyjnych wpłynęłoby pozytywnie na efektywność wydatkowania środków publicznych. Dotyczy to zwłaszcza inwestycji w często zaniedbaną infrastrukturę przedmieść. Zamiast decydować centralnie o wydatkach na remonty dróg, chodników, budowę parków, skwerów i placów zabaw, gminy powinny przekazać decyzje w tej sprawie społecznościom lokalnym, które w ramach jednostek pomocniczych podejmowałyby rozstrzygnięcia najlepiej służące mieszkańcom. Rady granicznych 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 władz miejskich – mogłyby w imieniu miasta współpracować z sąsiednimi, często niewielkimi gminami. Samorządy dużych metropolii powinny pamiętać, że interesy mieszkańców rozgrywają się także na konkretnych obszarach granicznych, a ich społeczności lokalne mają również swoje potrzeby zbiorowe o znaczeniu komunalnym. Istnieją silne więzi pomiędzy peryferiami miast a gminami ościennymi (tworzy je np. szkoła, do której uczęszczają dzieci i z peryferyjnego osiedla, i z przylegającej do niego gminy).

Gminy wiejskie i wiejsko-miejskie mają odmienny charakter niż duże metropolie. W odróżnieniu od dużych miast składają się one z kilku odrębnych od siebie miejscowości, z których największa jest siedzibą władz gminy. Więzy lokalne w takich gminach 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 podjęcie nakazuje zdrowy rozsądek czy też faktyczne potrzeby mieszkańców. Decentralizując zadania publiczne poprzez jednostki pomocnicze, władze takich gmin mogłyby uniknąć niepotrzebnych napięć i sporów, które szkodzą ich merytorycznej pracy, oraz osiągnąć wysoki stopień realizacji

## 2.2. Koncepcja ustrojowa jednostek pomocniczych gminy

postulatów obywateli. Mieszkańcy poszczególnych jednostek pomocniczych uzyskaliby większy wpływ na wydatkowanie gminnych finansów, pochodzących przecież z płaconych przez nich podatków.

Analizując kwestię decentralizacji zadań publicznych poprzez tworzenie jednostek pomocniczych, należy zauważyć, że po tego typu rozwiązania chętniej sięgają gminy wiejskie i wiejsko-miejskie niż miasta. Instytucja sołectw, w przeciwieństwie do instytucji dzielnic w miastach, jest znacznie bardziej rozpowszechniona. Sołectwa w zależności od przyjętego modelu ustroju mają większy lub mniejszy wpływ na politykę władz gminy.

Decentralizacja zadań gmin wiejskich ma swoje podłoże w utrwalonej historycznie instytucji sołectwa oraz w relatywnie słabych więziach społecznych pomiędzy poszczególnymi miejscowościami wchodzącymi w skład dużych gmin samorządowych funkcjonujących w naszym kraju. Dzielnice i osiedla postrzegane są często przez władze miejskie jako element uciążliwy, komplikujący proces zarządzania miastem, a więc zbędny. Tymczasem, tak jak w przypadku Warszawy, Krakowa, Poznania czy Gdyni, może okazać się on ważnym instrumentem zarządzania sprawami publicznymi.

Częste ignorowanie roli jednostek pomocniczych jako szczebla władzy publicznej ma swoje odzwierciedlenie w stosunkowo niewielkiej liczbie dostępnych na ich temat opracowań naukowych. Prowadzone są głównie badania socjologiczne, w których analizuje się jednostki pomocnicze pod kątem ich udziału w aktywizacji społeczności lokalnej<sup>85</sup>.

Socjologiczne spojrzenie na potencjalne role odgrywane przez jednostki pomocnicze 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 3 ról:

- prękaźnika informacji lub uzasadnień „w dół”,
- prękaźnika opinii „w górę”,
- roli organizacyjnej związanej z traktowaniem jednostek pomocniczych jako platformy wypracowywania rozwiązań<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> P. Swianiewicz et al., *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, Dom Wydawniczy i Handlowy Elipsa, Warszawa 2013, s. 39.

<sup>86</sup> P. Matczak, M. Kornatowski, *Jednostki pomocnicze samorządu: między obywatelem a władzą*, [w:] *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. 1, red. A. Olech, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 211–233.

Badacze dochodzą do wniosku, że w praktyce jednostki pomocnicze służą przede wszystkim do przekazywania informacji „w dół”, czyli w kierunku od władzy do mieszkańców. Obok informowania i wyjaśniania działań władz znaczenie tych jednostek autorzy raportu zaobserwowali w przypadku konsultacji społecznych inicjowanych przez te władze. Sytuacja wygląda gorzej, gdy działania nie są podejmowane przez władze lokalne, a inicjatywa znajduje się po stronie samych mieszkańców. Swoje postulaty przekazywało władzom gmin 10% ogółu badanych, ale tylko 1/4 z nich robiła to za pośrednictwem jednostek pomocniczych. Mieszkańcy znacznie częściej zgłaszają zatem swoje propozycje przez bezpośrednie kontakty z instytucjami odpowiedzialnymi za daną usługę, niż wykorzystują do tego celu 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 rozbudowany, gdyby takie formy delegacji miały się upowszechnić<sup>87</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 podmiotów w wykonywaniu zadań gminy jest odpowiednio mniejsza. Jak wskazuje Magdalena Kaliśiak-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 gminy, a w szczególności miasta, stosunkowo rzadko decydują się na przekazywanie jednostkom pomocniczym uprawnień pozwalających im na wykonywanie zadań należących do ich kompetencji<sup>88</sup>. Zazwyczaj kompetencje samorządu pomocniczego mają charakter niewiążący i sprowadzają się do takich zagadnień, jak:

- integracja wspólnoty samorządowej oraz organizowanie lokalnej pomocy,
- wnioskowanie w sprawie działań gminy związanych z jednostką pomocniczą oraz ich samodzielne inicjowanie,
- opiniowanie oraz konsultowanie działań podejmowanych przez jednostki organizacyjne gminy w sprawach dotyczących jednostki pomocniczej,

---

<sup>87</sup> P. Swianiewicz et al., *Błędne rondo marginalizacji?...*, s. 41.

<sup>88</sup> Ibidem, s. 45.

## 2.2. Koncepcja ustrojowa jednostek pomocniczych gminy

- informowanie członków wspólnoty samorządowej o sprawach związanych z daną jednostką pomocniczą<sup>89</sup>.

Analizując problematykę ram ustrojowych funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy, należy odnieść się także do pojawiających się co pewien czas postulatów odgórnego (ustawowego) wprowadzenia obligatoryjnego podziału gmin, a przede wszystkim dużych miast, na jednostki pomocnicze. Wprowadzenie tego podziału budzi jednak obawy wśród prawników zajmujących się prawem konstytucyjnym. Hubert Izdebski podkreśla, że zgodnie z art. 164 ust. 1 oraz ust. 3 Konstytucji RP<sup>90</sup> 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 takich, które są od niej większe. Wynika to (w kontekście określonej w Konstytucji roli gminy) z zasady pomocniczości, sformułowanej w preambule do Konstytucji oraz stanowiącej podstawę rozstrzygnięć Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>91</sup>.

Z przepisów Konstytucji i postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego 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 państwową jednostek pomocniczych.

Oczywiście postanowienia Konstytucji nie stoją na przeszkodzie 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 swojego obszaru czy też decydować za władze gminne o przekazaniu jednostkom szczebla niższego określonych uprawnień

---

<sup>89</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.

<sup>90</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.)

<sup>91</sup> H. Izdebski, *Unitarność gminy*, „Wspólnota” 2004, nr 24, s. 37.



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 Warszawie mogło być sprzeczne z obowiązującą Konstytucją. Odpowiedź nie jest taka oczywista, gdyż Warszawa na tle innych polskich miast miała od 1990 r. odrębny ustrój samorządowy, a utworzona w 2002 r. gmina zbiorowa powstała z określonej grupy gmin miejskich wchodzących przed połączeniem w skład jednolitego organizmu miejskiego.

Przeciwno ustawowemu uregulowaniu kwestii tworzenia obligatoryjnych jednostek pomocniczych wypowiedział się także Michał Kulesza, prezentując zgoła inną argumentację niż ta przytoczona powyżej. Zdaniem Michała Kuleszy:

umiejscowienie 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>92</sup>.

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

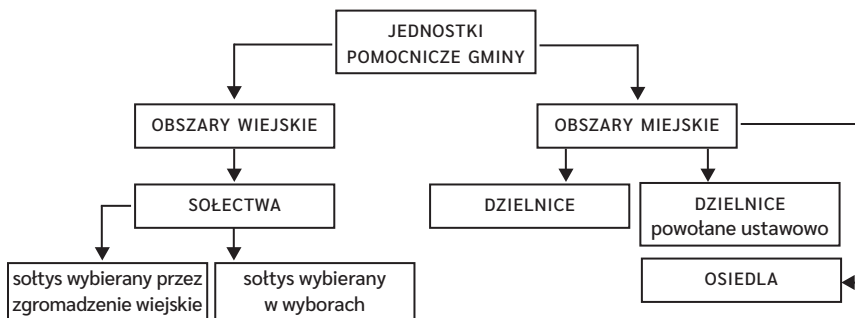
---

<sup>92</sup> M. Kulesza, *Rola jednostek pomocniczych...*

## 2.3. Jednostki pomocnicze gminy – analiza porównawcza na wybranych przykładach

Przeprowadzając analizę porównawczą modeli jednostek pomocniczych gminy funkcjonujących w Polsce, należy wyróżnić 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 przekaznika opinii, wykonywanie zadań gminy), inicjatywa powołania: inicjatywa rady gminy, wniosek mieszkańców, wymóg ustawowy. Przyjęcie powyższych wskaźników umożliwia dokonanie kompleksowego, ale równocześnie bardzo ogólnego podziału jednostek pomocniczych gminy, co w sposób graficzny ilustruje rysunek 4.

Rysunek 4. Podstawowe modele jednostek pomocniczych gmin funkcjonujące w Polsce



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

Sołectwa mają status jednostek pomocniczych obszarów wiejskich, natomiast osiedla (i inne pokrewne typy jednostek pomocniczych, takie jak okręgi i kolonie) tworzone są na obszarach miejskich. Dzielnice, przynajmniej w teorii, powinny być największymi (terytorialnie, ludnościowo) jednostkami pomocniczymi tworzonymi w dużych miastach, wyposażonymi w kompetencje o charakterze decyzyjnym. Tymczasem w praktyce w większości przypadków

nie różnią się one od osiedli niczym innym jak tylko przyjętym nazewnictwem. Wystąpienie takiej prawidłowości potwierdza Paweł Swianiewicz w badaniach na temat funkcjonowania jednostek pomocniczych w polskich miastach. Poddał on analizie 22 największe miasta liczące powyżej 150 000 mieszkańców (badaniem nie była objęta 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 – przyp. D.J.] ma charakter bardziej zwyczajowy niż merytoryczny<sup>93</sup>.

Ważnym kryterium porównawczym jednostek pomocniczych jest organizacja ich wewnętrznego ustroju. Najbardziej niejednolite pod tym względem są niewątpliwie sołectwa. Jednostki pomocnicze zostały pogrupowane na charakterystyczne dla obszarów wiejskich i miejskich. Sołectwa – jednostki pomocnicze obszarów wiejskich – 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 wiejsko-miejska). Z uwagi na fakt, że szczegółowa analiza rozwiązań ustrojowych funkcjonujących w Polsce sołectw wykracza poza problematykę niniejszego opracowania, omówione zostały jedynie 3 wybrane przykłady jednostek pomocniczych tego typu. Biorąc pod uwagę powyższe założenia, jako studium przypadku zaprezentowano organizację sołectw w gminach Olesno i Łużna oraz w mieście Trzebinia.

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 17. Klasyfikuje ono jednostki pomocnicze największych polskich miast (mających powyżej 200 000 mieszkańców) według następujących kryteriów: rodzaju jednostek pomocniczych, ich funkcji i wielkości środków finansowych będących w ich gestii.

---

<sup>93</sup> P. Swianiewicz et al., *Błędne rondo marginalizacji?...*, s. 56.

### 2.3. Jednostki pomocnicze gminy – analiza porównawcza...

Tabela 17. Zestawienie jednostek pomocniczych w miastach powyżej 200 000 mieszkańców (wg stanu na 2016 r.)

Miasto	Ludność 2015 r.	Jednostki pomocnicze	Funkcja/środki 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)

## Rozdział 2. Koncepcja i modele jednostek pomocniczych gminy...

Miasto	Ludność 2015 r.	Jednostki pomocnicze	Funkcja/środki finansowe
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	dziła 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.poznan.pl/bip/stare-miasto,jednostki-pomocnicze,22/>; dostęp: 12 lutego 2017].

\*\*\* E. Sadowska-Dubicka, *W Białymstoku wróćą rady osiedli, wybory prawdopodobnie jesienią*, Portal Miejski Białystok Online [<http://www.bialystokonline.pl/w-bialymstoku-wroca-rady-osiedli-wybory-prawdopodobnie-jesie-nia,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.

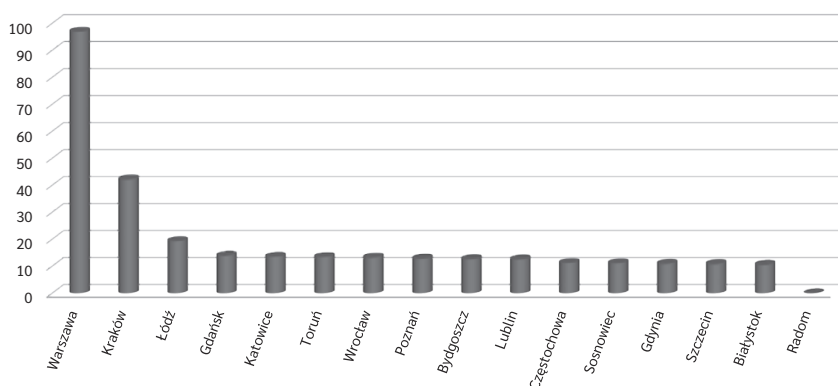
Z danych zaprezentowanych w tabeli 17 wynika wyraźnie, że dominującym rozwiązaniem organizacyjnym jednostek pomocniczych w dużych miastach są osiedla samorządowe, których rola została ograniczona do funkcji przekaznika opinii i które mają do dyspozycji relatywnie niewielkie środki finansowe, ograniczone 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>94</sup>, a w kolejnych 4 miastach: Gdańsku, Katowicach, Sosnowcu i Toruniu jednostki pomocnicze funkcjonują tylko na części ich obszaru.

<sup>94</sup> Działanie rad osiedli w Białymstoku zostało przywrócone w 2016 r., 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].

### 2.3. Jednostki pomocnicze gminy – analiza porównawcza...

Przyjęcie różnych rozwiązań ustrojowych przełożyło się też na różnice w wielkości samych jednostek pomocniczych (zob. wykres 6). Co więcej, uwzględnienie średniej arytmetycznej dla danego miasta nie daje pełnego obrazu zróżnicowania, ponieważ także 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 70-krotne. Pomijając jednak te wewnętrzne różnice, trzeba zauważyć, że wielkością jednostek pomocniczych wyróżniają się Warszawa i Kraków – w tym ostatnim mieście przeciętna dzielnica zamieszkiwana jest przez ponad 40 000 osób. Kolejne co do wielkości jednostki pomocnicze funkcjonują w Łodzi (ponad 20 000 mieszkańców). Na przeciwnym biegunie znajdują się Szczecin i Białystok – największe osiedla tych miast nieznacznie przekraczają 10 000 mieszkańców. Analizując wielkość jednostek pomocniczych poprzez liczbę ludności, możemy zaobserwować pewną korelację: im większe miasto, tym większe są jednostki pomocnicze w nim funkcjonujące<sup>95</sup>.

Wykres 6. Przeciętna wielkość jednostki pomocniczej największych polskich miast w 2016 r. (w tys. mieszkańców)



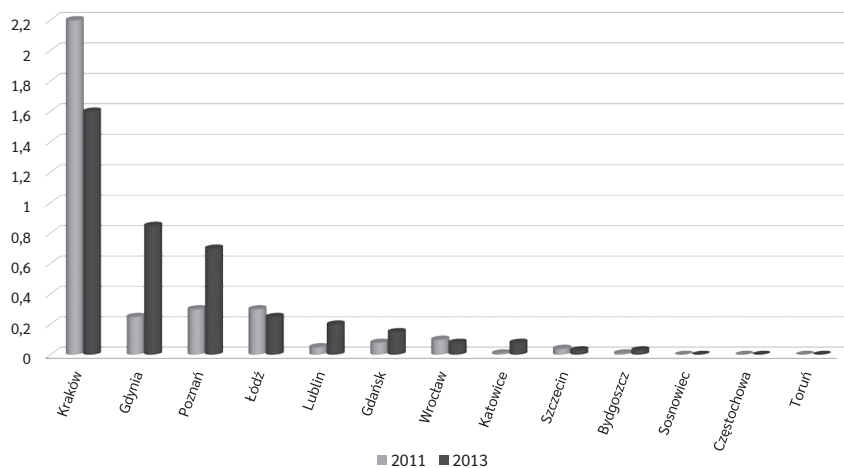
Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy demograficznej Głównego Urzędu Statystycznego wg stanu na 30 czerwca 2016 r. [<http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx>; dostęp: 11 stycznia 2017].

<sup>95</sup> P. Swianiewicz et al., *Błędne rondo marginalizacji?...*, s. 59.

## Rozdział 2. Koncepcja i modele jednostek pomocniczych gminy...

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

Wykres 7. Wydatki jednostek pomocniczych jako % wydatków budżetowych miast w latach 2011 i 2013



Źródło: P. Swianiewicz et al., *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 procentu budżetu miejskiego trudno oczekiwać znaczącej roli w wykonywaniu zadań miejskich, a w szczególności dostarczaniu usług publicznych. Niemniej, jak stwierdza Paweł Swianiewicz:

### 2.3. Jednostki pomocnicze gminy – analiza porównawcza...

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 przeznaczonych na działalność samorządu pomocniczego, do tej grupy miast należą Szczecin i Bydgoszcz. Ostatnią grupę stanowią miasta ze śladowym udziałem tego rodzaju wydatków wynoszącym poniżej 0,01 proc. W tej grupie znajdujemy: Sosnowiec, Toruń, Częstochowę<sup>96</sup>.

Wyniki powyższej analizy determinują wybór przykładów, które zostaną poddane szczegółowemu omówieniu w dalszej części opracowania. W celu prezentacji możliwie szerokiego spektrum ustrojów miejskich jednostek pomocniczych przedstawiony zostanie ustrój osiedli Poznania oraz dzielnic Warszawy i Gdyni. Dobór tych przykładów został oparty na kryterium wyjątkowości, a zastosowaną metodą badawczą jest studium przypadku. Gdyńskie dzielnice będą reprezentować jednostki pomocnicze dużych miast powstałe w wyniku oddolnej inicjatywy mieszkańców, posiadające nieformalne kompetencje stanowiące. Ustrój Poznania będzie przykładem organizacji średniej wielkości osiedli wyposażonych w kompetencje decyzyjne, które powstały z inicjatywy Rady Miasta Poznania. Szczegółowe omówienie ustroju tego miasta jest tym bardziej istotne, że 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 tego miasta. 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 determinującej obligatoryjny podział jej obszaru na dzielnice. Po drugie, przez stosunkowo długi okres stolica Polski funkcjonowała jako związek gmin – rozwiązanie niewystępujące gdzie indziej w Polsce, lecz bardzo popularne 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 modeli jednostek pomocniczych pozwoli w sposób najpełniejszy zobrazować odmienności

<sup>96</sup> Ibidem, s. 62.



występujące w przyjętych rozwiązaniach ustrojowych, jak też ukazać ich różny charakter, zwłaszcza w porównaniu z dzielnicami funkcjonującymi 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 obszaru, na którym ma być ono utworzone, a nie sam status gminy. Sąd uznał, że wprawdzie sołectwa mogą być powoływane wyłącznie na obszarach o charakterze wiejskim, to jest na przestrzennie wyodrębnionych obszarach zabudowy zwartej lub rozproszonej o istniejących funkcjach rolniczych, jednak prawnie irrelevantne jest, czy obszary te znajdują się w granicach administracyjnych miast, czy też poza nimi. 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>97</sup>.

Znaczenie sołectw w społecznościach wiejskich jest nieporównanie większe niż jednostek pomocniczych funkcjonujących w miastach. Wynika to z nieanalogicznych relacji łączących jednostki w obu typach zbiorowości oraz różnych form więzi społecznej w mieście i na wsi. W przypadku miasta więzi takie są konstruowane głównie na bazie pracy i zatrudnienia, w społeczności wiejskiej wynikają z faktu zamieszkania na danym obszarze. W przypadku wsi inna natura relacji społecznych eliminuje praktycznie zjawisko anonimowości charakterystyczne dla wielkich miast oraz dezintegrację więzi międzyludzkich<sup>98</sup>. Dlatego na wsi obserwujemy silniejsze oddziaływanie relacji wynikających ze stosunków sąsiedzkich, zlokalizowania miejsca pracy w miejscu zamieszkania, dysponowania pewnym mieniem wspólnym oraz z tradycji i zaszczytu historycznych<sup>99</sup>.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, co stanowi formę demokracji bezpośredniej. Jak wspomniano już wcześniej, pozostawienie zasad organizowania

<sup>97</sup> Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2014 r., II OSK 2915/13.

<sup>98</sup> K. Dojwa, J. Placety, *Wybrane aspekty statusu i roli sołtysa w świetle badań własnych*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2, s. 7.

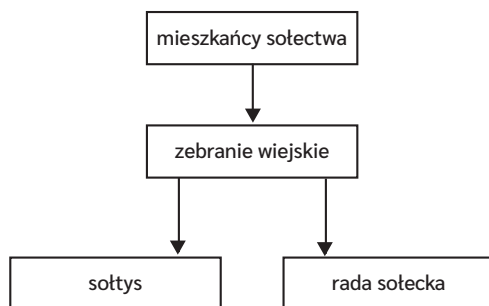
<sup>99</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 130.

### 2.3. Jednostki pomocnicze gminy – analiza porównawcza...

zebrania wiejskiego wewnętrznym uregulowaniom statutowym poszczególnych sołectw doprowadziło do wytworzenia się 2 krańcowo różnych modeli wyboru sołtysa. Pierwszy przyznaje kompetencje wyboru sołtysa zebraniu wiejskiemu, 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 jego obradach może wziąć udział każda osoba stale zamieszkała na terenie danego sołectwa<sup>100</sup>. Postanowienia statutów sołectw tej gminy 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 one również i odwołują sołtysów oraz inne organy sołectw, a także kontrolują ich pracę. Strukturę wyborczą sołectw gminy Olesno przedstawia rysunek 5.

Rysunek 5. 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.

W sposób zupełnie odmienny tryb wyboru sołtysa i kompetencje zebrania wiejskiego określają przepisy statutu sołectwa Szalowa, znajdującego się w gminie Łuzna. Zebranie wiejskie mieszkańców wsi Szalowa opiniuje w części

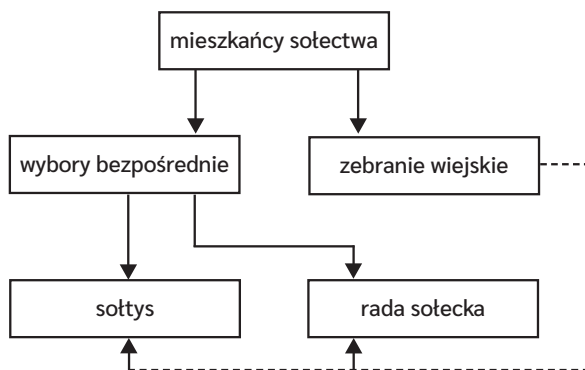
<sup>100</sup> Uchwała nr V/44/03 Rady Miejskiej w Oleśnie z dnia 26 marca 2003 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw gminy Olesno.

## Rozdział 2. Koncepcja i modele jednostek pomocniczych gminy...

dotyczącej sołectwa projekty uchwał przedstawione do konsultacji przez radę gminy. Ponadto zebranie wiejskie może odwołać sołtysa i członków rady sołeckiej, ale tylko wtedy, gdy nie wykonują oni swoich obowiązków, naruszają postanowienia statutu i uchwał zebrania bądź dopuścili się czynu dyskwalifikującego ich w opinii środowiska. Przepisy statutu ograniczają zatem funkcję zebrania wiejskiego do przekaznika 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.

Sołtys i rada sołecka wsi Szalowa wybierani są w wyborach powszechnych (wyborczą strukturę sołectwa przedstawia rysunek 6). W postanowieniach statutu sołectwa bardzo dokładnie określone są zasady przeprowadzania wyborów. Prawo wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej przysługuje osobom stale zamieszkałym na obszarze danego sołectwa, które ukończyły 18. rok życia, posiadają obywatelstwo polskie oraz prawa publiczne i wyborcze<sup>101</sup>.

Rysunek 6. Struktura wyborcza sołectwa 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 sołectw Biesna, Łużna, Mszanka, Szalowa i Wola Łużańska.

<sup>101</sup> Uchwała nr IV/27/03 Rady Gminy Łużna z dnia 17 marca 2003 r. w sprawie statutu sołectw Biesna, Łużna, Mszanka, Szalowa i Wola Łużańska, Statut Samorządu Mieszkańców Sołectwa Szalowa, § 8.

### 2.3. Jednostki pomocnicze gminy – analiza porównawcza...

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. Wprowadzając system wyborów bezpośrednich na urząd sołtysa oraz członków rady sołeckiej, władze gminy dążyły do zapewnienia możliwie szerokiego udziału społeczności lokalnej w podejmowaniu tych decyzji. Jak pokazują doświadczenia gminy Łużna, frekwencja w wyborach powszechnych jest tam znacznie wyższa niż frekwencja podczas zebrań wiejskich<sup>102</sup>.

Podobne do gminy Łużna rozwiązania w zakresie funkcjonowania sołectw przyjęło miasto Trzebinia. Gmina ta składa się z terenów miasta 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 (Bołecin, Czyżówka, Dulowa, Karniowice, Lgota, Młoszowa, Myślachowice, Piła Kościelecka, Płoki, Psary). Tworząc ustrój gminy, jej władze nie zdecydowały się na wydzielenie miasta jako jednej, osobnej jednostki pomocniczej funkcjonującej w obrębie gminy, ale dokonały podziału terenów miejskich i wiejskich na kilkanaście osiedli i sołectw. Organem uchwałodawczym całej gminy jest Rada Miasta Trzebinia, a wykonawczym – Burmistrz Miasta Trzebinia, co podkreślać ma jej miejski charakter.

Szczegółowe rozwiązania ustrojowe sołectw Trzebini można 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>103</sup>. Posiada ono następujące organy: zebranie wiejskie, radę sołecką i sołtysa. Ponadto statut sołectwa Dulowa przewiduje możliwość tworzenia przez zebranie wiejskie stałych lub doraźnych komisji, komitetów społecznych oraz – dla kontroli działalności sołtysa i rady sołeckiej – komisji rewizyjnej<sup>104</sup>. Strukturę wyborczą sołectwa przedstawia rysunek 7.

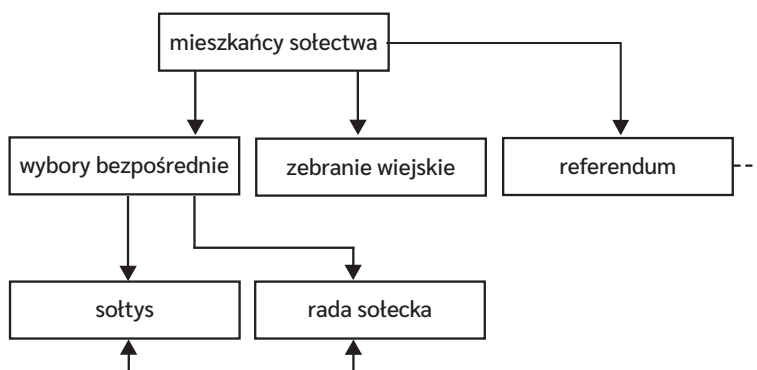
---

<sup>102</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>103</sup> *Położenie*, Dulowa.pl [http://www.dulowa.pl/polozenie; dostęp: 19 lutego 2012].

<sup>104</sup> Uchwała nr XXXI/467/IV/2005 Rady Miasta Trzebinia z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie statutów sołectw w gminie Trzebinia, Statut Sołectwa Dulowa, § 4.

Rysunek 7. Struktura wyborcza sołectwa Dulowa, miasto Trzebinia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie uchwały nr XXXI/467/IV/2005 Rady Miasta Trzebinia z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie statutów sołectw w Gminie Trzebinia.

Zebranie wiejskie jest organem uchwałodawczo-kontrolnym sołectwa (§ 6 statutu), zwoływane jest przez sołtysa z własnej inicjatywy, na żądanie co najmniej 5% mieszkańców sołectwa lub na wniosek burmistrza. Do kompetencji zebrania należy podejmowanie uchwał we wszystkich ważnych dla sołectwa sprawach.

Zebranie wiejskie w sołectwie Dulowa ma relatywnie duże kompetencje. Nie może jednak, pomimo posiadania uprawnień kontrolnych w stosunku do władz sołectwa, odwołać z pełnionych funkcji sołtysa i rady sołeckiej (takie kompetencje mają zebrania wiejskie w sołectwach gmin Olesko i Łuzna). Zgodnie z § 28 statutu sołectwa Dulowa mogą tego dokonać mieszkańcy sołectwa jedynie poprzez referendum. Jest ono organizowane przez władze gminy na wniosek 10% uprawnionych do głosowania, a jego wynik jest wiążący, jeżeli frekwencja w głosowaniu wyniosła co najmniej 15%.

Wybór sołtysa i rady sołeckiej odbywa się w podobny sposób jak w gminie Łuzna: w bezpośrednich, powszechnych, równych wyborach, w głosowaniu tajnym. Wybory na dzień wolny od pracy zarządza Burmistrz Miasta Trzebinia, określając kalendarz wyborczy oraz powołując sołecką komisję wyborczą (§ 19 statutu). Wybory uznaje się za ważne, jeżeli wzięło w nich udział co najmniej 10% uprawnionych do głosowania. Wybrany na urząd sołtysa zostaje ten kandydat, który uzyskał największą liczbę głosów. W przypadku równej liczby głosów Burmistrz Miasta Trzebinia zarządza drugą turę wyborów.

Podobne postanowienia statutu dotyczą rady sołectwa, składającej się z 6 osób, na które oddano największą liczbę 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 mu jedynie prawo udziału w pracach rady gminy, bez możliwości głosowania, oraz umożliwia korzystanie z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym) można zgodzić się z twierdzeniem, że urząd ten działa w dwojakim charakterze<sup>105</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 wyłączne kompetencje<sup>106</sup>. Taki dualizm funkcji organów wykonawczych sołectw, a także (rzadziej) przewodniczących rad osiedli i dzielnic jest bardzo charakterystyczny dla ustroju jednostek pomocniczych gmin. Wynika to pośrednio z faktu pełnienia przez sołtysów oraz 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>107</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,

<sup>105</sup> *Samorząd terytorialny w Polsce*, s. 174.

<sup>106</sup> Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., SA/Po 375/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 45.

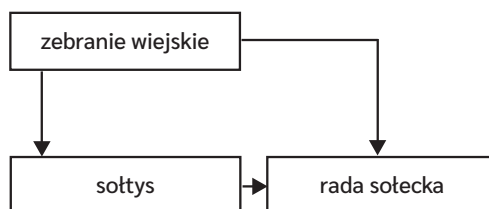
<sup>107</sup> Wyrok NSA z dnia 3 stycznia 1995 r., II SA 1825/94, ONSA 1995, nr 4, poz. 183.

## Rozdział 2. Koncepcja i modele jednostek pomocniczych gminy...

- łagodzenie sporów międzyludzkich,
- utrzymywanie stałych kontaktów z mieszkańcami sołectwa<sup>108</sup>.

Działalność sołtysa wspomagana jest przez radę sołecką. Stanowi ona kolegialny organ doradczy, obligatoryjnie powoływany 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 ma ona natomiast kompetencji do samodzielnego działania<sup>109</sup>. Znaczenie, zadania i kompetencje rady sołeckiej zależą przede wszystkim od uregulowań w statutach poszczególnych sołectwach. Strukturę organów sołectwa przedstawia rysunek 8.

Rysunek 8. Struktura organów sołectwa



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 446 ze zm.).

Wybory do rad sołeckich, podobnie jak wybory sołtysa, odbywają się – w zależności od uregulowań statutowych – w formie wyborów bezpośrednich lub w formie głosowań podczas zebrań wiejskich. W skład rad sołeckich wchodzi najczęściej kilka osób.

Rady sołeckie są zatem organami o specyficznej roli: mają pewne cechy organów uchwałodawczych (np. mogą podejmować działania inicjujące), pełnią też wraz z sołtysem funkcję swoistego kolegialnego zarządu sołectwa.

Rozwiązania ustrojowe dotyczące sołectw są skonstruowane odmiennie od rozwiązań przyjętych dla pozostałych rodzajów jednostek pomocniczych. Ustawa o samorządzie gminnym wprowadza obowiązek funkcjonowania

<sup>108</sup> Statut Sołectwa Dulowa, § 12.

<sup>109</sup> *Samorząd terytorialny w Polsce*, s. 175.

### 2.3. Jednostki pomocnicze gminy – analiza porównawcza...

w sołectwach walnego zebrania wszystkich mieszkańców (zebrania wiejskiego) jako organu uchwałodawczego. W pozostałych rodzajach jednostek pomocniczych jego rolę przejmuje rada, przy czym zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy w przypadku osiedli gmina, tworząc statut osiedla, może zastąpić radę osiedla zebraniem mieszkańców, natomiast w przypadku sołectwa nie ma możliwości zastąpienia zebrania wiejskiego radą. Drugą ważną różnicą w organizacji jednostek pomocniczych jest konieczność obligatoryjnego powoływania w dzielnicach i osiedlach kolegialnych zarządów – w sołectwach ich funkcję pełni jednoosobowo sołtys wspierany przez radę sołectwa. Oprócz organów ustawowych w niektórych sołectwach przewidziano możliwość powołania innych organów pomocniczych, takich jak urząd sołectwa, komisje merytoryczne, komisja rewizyjna, zespoły zadaniowe i inne – tworzonych zwykle decyzją zebrania wiejskiego.

Sołectwa, podobnie jak pozostałe rodzaje jednostek pomocniczych, nie tworzą własnych budżetów (obowiązuje zasada jednolitości budżetu gminy), ale dysponują środkami finansowymi wydzielonymi dla nich w budżetach gmin. Zasady wyodrębniania tych środków powinien w sposób niebudzący żadnych 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>110</sup>.

Przedstawione powyżej przykłady rozwiązań ustrojowych poszczególnych sołectw pomimo wielu różnic w zakresie kompetencji i organizacji organów sołectwa potwierdzają fakt kluczowego znaczenia funkcji sołtysa dla tego rodzaju jednostek pomocniczych gminy. Rola sołtysa nie tylko wynika z rozwiązań prawnych, ale przede wszystkim bazuje na jego zasadniczej pozycji w społeczności wiejskiej oraz bezpośredniej współpracy z mieszkańcami. Sołtys to jednocześnie przywódca wspólnoty i jej reprezentant. To animator aktywności mieszkańców, ale i osoba, która realizacji celów wspólnotowych powinna poświęcać więcej czasu niż inni. Jest to instytucja kojarzona z arystotelesowską wizją polityki, rozumianej jako sztuka kontrolowania i uzgadniania w ramach zorganizowanej zbiorowości ludzkiej interesów różnorodnych grup społecznych<sup>111</sup>.

<sup>110</sup> K. Dojwa, J. Placety, *Wybrane aspekty statusu i roli sołtysa...*, s. 9.

<sup>111</sup> *Polityka*, [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 3, red. nauk. H. Domański et al., Oficyna Naukowa, Warszawa 2000, s. 135.



Ważnym aspektem działalności sołectw jest utworzony w 2010 r. fundusz sołecki. Ustawa o funduszu sołeckim<sup>112</sup> była drugą, obok ustawy normującej ustrój miasta Warszawy, regulacją rangi ustawowej odnoszącą się wprost do jednostek pomocniczych. 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 przez budżet państwa (gmina otrzymuje zwrot w formie dotacji celowej w wysokości od 20 do 40% poniesionych nakładów)<sup>113</sup>.

### 2.3.2. Organizacja osiedli samorządowych na przykładzie Poznania

Władze samorządowe Poznania zdecydowały się na powołanie jednostek pomocniczych w 1991 r. Zgodnie z przyjętym założeniem osiedla, tworzone na skutek oddolnych inicjatyw mieszkańców, miały zagwarantować budowę i rozwój społeczeństwa obywatelskiego. 19 listopada 1991 r. utworzono pierwszą jednostkę pomocniczą, którą było osiedle Smochowice. Dwa miesiące później, 7 stycznia 1992 r., powstały osiedla: Umultowo, Stare Winogrody, Plewiska i Sołacz. Do końca 2010 r. w Poznaniu działało już 69 osiedli samorządowych.

Przyjęcie zasady oddolnego inicjowania procesu tworzenia jednostek pomocniczych poskutkowało poważnymi mankamentami w przyjętym podziale administracyjnym. Do najważniejszych z nich zaliczyć można silne rozdrobnienie powstałych osiedli, dużą rozpiętość pod względem powierzchni i liczby ludności oraz woluntaryzm w wyznaczaniu granic tych jednostek. Najmniejszym z utworzonych osiedli było osiedle Zagroda o powierzchni 0,06 km<sup>2</sup>, a największym – Szczepankowo-Spławie-Krzesinki, którego obszar wyniósł niemal 16 km<sup>2</sup>. Wspomniane osiedle Zagroda było najmniejsze również pod względem liczby ludności, liczyło w 2010 r. 477 mieszkańców, tymczasem największe pod tym względem osiedle Piątkowo Zachód zamieszkałe było przez 36 000 osób.

Osiedla miały różne statuty i różną strukturę organizacyjną. Jedne miały radę i zarząd, inne – np. Wilczy Młyn – zarząd osiedla oraz walne zebranie mieszkańców. Roczne plany rzeczowo-finansowe małych osiedli wynosiły po kilkanaście tysięcy zł, co powodowało trudności z realizacją nawet niewielkich zadań. Kolejnym problemem były tzw. białe plamy w podziale obszaru

<sup>112</sup> Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. nr 52, poz. 420).

<sup>113</sup> Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. poz. 301).

miasta, czyli tereny, na których nie funkcjonowało żadne osiedle. Przykładem takiej sytuacji był chociażby pl. Wolności, którego płyta położona była poza jakimkolwiek osiedlem, pomimo że otaczające go ulice stanowiły granicę aż 3 jednostek pomocniczych<sup>114</sup>.

Obserwowane trudności z działalnością jednostek pomocniczych 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 r. zaprezentował radykalny projekt reformy jednostek pomocniczych. W proces jego opracowania zaangażowani byli eksperci Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej – Jerzy Regulski i Dominik Górski<sup>115</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, przedszkoli, zarządzania drogami gminnymi i 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>116</sup>. Przekazanie dzielnicom zadań miało iść w parze z wyposażeniem tych jednostek w aparat administracyjny w formie jednostek budżetowych funkcjonujących na obszarze każdej z nich. W poszczególnych siedzibach rad dzielnic zakładano uruchomienie punktów obsługi, w których mieszkańcy mogliby załatwiać sprawy urzędowe, opłacać podatki, odbierać decyzje administracyjne. W stosunku do zadań przekazanych jednostkom pomocniczym i realizowanych przy pomocy obsługującej je administracji władze miasta miały zachować tylko uprawnienia nadzorcze<sup>117</sup>.

Przedłożony projekt reformy nie spotkał się z akceptacją Rady Miasta Poznania, która w celu wypracowania alternatywnej koncepcji reformy powołała Doraźną Komisję ds. Reformy Jednostek Pomocniczych Miasta Poznania. Po roku prac i konsultacjach społecznych zaprezentowano i uchwalono projekt

---

<sup>114</sup> A. Szabelski, *Osiedle – jednostka pomocnicza miasta Poznania*, [w:] *Vademecum poznańskiego radnego osiedlowego*, red. P. Sztando, J. Zujewicz, Fundacja Altum, Poznań 2015, s. 14.

<sup>115</sup> P. Swianiewicz et al., *Błędne rondo marginalizacji?...*, s. 179.

<sup>116</sup> Zob. J. Regulski, D. Górski, *Koncepcja reformy jednostek pomocniczych miasta Poznania (założenia)*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa–Szczecin 2007, s. 16.

<sup>117</sup> P. Swianiewicz et al., *Błędne rondo marginalizacji?...*, s. 180.

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>118</sup>. Liczbę osiedli ograniczono do 42, obejmując nimi cały obszar miasta.

Nowe ramy ustrojowe ujęto w znowelizowanym statucie miasta, który przyjęty został uchwałą Rady Miasta Poznania 9 listopada 2010 r. Postanowienia statutu w sposób bardzo szeroki określają zakres działania osiedli – jest to cecha charakterystyczna rozwiązań ustrojowych przyjętych w tym mieście. Statut w pierwszej kolejności ustala sposób powoływania osiedli, stanowiąc, że może to nastąpić zarówno z inicjatywy Rady Miasta Poznania, jak i na wniosek 10% mieszkańców danego obszaru miasta. Kolejne postanowienia 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 również na wniosek organów jednostek pomocniczych. Materię regulacji statutowych stanowią ponadto tryb i zasady nadzoru nad działalnością osiedli, w tym katalog przypadków, w których Rada Miasta Poznania może postanowić o rozwiązaniu ich organów<sup>119</sup>.

Określając organizację samorządu osiedlowego, w praktyce zunifikowano jego strukturę wewnętrzną, 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 samorządów<sup>120</sup>.

Szczegółowy zakres kompetencji i realizacji przez osiedla zadań pozostawiono do określenia na poziomie statutów tych jednostek pomocniczych. Statut Miasta Poznania wprowadza jedynie normę generalną, stanowiąc, że do

---

<sup>118</sup> *Konsultacje w sprawie rad osiedli – jednostek pomocniczych miasta Poznania*, serwis internetowy Urzędu Miasta Poznania [<http://www.poznan.pl/mim/info/news/konsultacje-w-sprawie-rad-osiedli-jednostek-pomocniczych-miasta-poznania,31744.html>]; dostęp: 21 stycznia 2017].

<sup>119</sup> Uchwała nr LXXX/1202/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie Statutu Miasta Poznania; Statut Miasta Poznania, § 30–46.

<sup>120</sup> *Organy jednostek pomocniczych*, serwis internetowy Urzędu Miasta Poznania [<http://www.poznan.pl/mim/osiedla/organy-jednostek-pomocniczych,p,9350,9730.html>]; dostęp: 21 stycznia 2017].

### 2.3. Jednostki pomocnicze gminy – analiza porównawcza...

zadań osiedli należą sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym<sup>121</sup>. Statuty poszczególnych jednostek pomocniczych określają jednakowy dla wszystkich osiedli katalog zadań, na który składają się działania w zakresie:

- tworzenia więzi lokalnych,
- funkcjonowania i rozwoju infrastruktury technicznej,
- lokalnych dróg, chodników i parkingów,
- oświaty, kultury, sportu, rekreacji,
- ładu przestrzennego,
- porządku i bezpieczeństwa,
- stanu środowiska, skwerów, zieleńców, parków,
- dbałości o mienie miasta,
- usług świadczonych przez jednostki organizacyjne miasta<sup>122</sup>.

Komórki organizacyjne Urzędu Miasta Poznania, jak również jego jednostki organizacyjne zobowiązane są do podejmowania działań umożliwiających osiedlom wykonywanie ich zadań. Zasady współpracy zostały określone w odrębnym zarządzeniu Prezydenta Miasta Poznania. Za bezpośrednią obsługę osiedli odpowiada Wydział Wspierania Jednostek Pomocniczych Miasta. Komórki i jednostki organizacyjne miasta zostały ponadto zobowiązane do informowania organów osiedli o sposobie realizacji wydawanych przez nie opinii i przedkładanych wniosków<sup>123</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, nieujętych w planie wydatków osiedla<sup>124</sup>.

Postanowienia statutu miasta tworzą normę generalną, której uszczegółowienie znalazło swe odzwierciedlenie w odrębnej uchwale Rady Miasta

---

<sup>121</sup> Statut Miasta Poznania, § 39.

<sup>122</sup> Uchwała nr LXXVI/1154/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie uchwalenia statutu Osiedla Chartowo; Statut Osiedla Chartowo, § 8.

<sup>123</sup> Zarządzenie 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>124</sup> Statut Miasta Poznania, § 42.

Poznania. 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<sup>125</sup>. Podobny tryb wprowadzono – zapisami statutu miasta – dla określenia zasad naliczania diet dla członków rad i zarządów osiedli<sup>126</sup>.

Powyższe regulacje prawne sprowadzają gospodarkę finansową osiedli do dysponowania 4 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<sup>127</sup>.

Wysokość środków wolnych przypadająca poszczególnym osiedlom jest ustalana w formie pogłównego i uzależniona od liczby mieszkańców oraz powierzchni każdej z jednostek. Środkami wolnymi są ponadto: udział w podatku od nieruchomości, dochody z mienia komunalnego będącego w zarządzie osiedli oraz darowizny na rzecz miasta przekazane przez darczyńców z przeznaczeniem dla wskazanych przez nich osiedli<sup>128</sup>.

Kolejną pulę środków stanowią środki celowe, których przeznaczenie jest ściśle określone. Osiedla mogą je wydatkować na budowę, modernizację, remonty dróg i chodników oraz zadania powierzone dotyczące terenów zielonych, jak też placówek oświatowych<sup>129</sup>.

Ponadto w budżecie miasta wydzielono dodatkowe środki finansowe przeznaczone na realizację zadań inwestycyjnych, wyłonionych w drodze

---

<sup>125</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.

<sup>126</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>127</sup> *Finanse osiedli Poznania*, serwis internetowy Urzędu Miasta Poznania [http://www.poznan.pl/mim/osiedla/finanse,p,9350,9729.html; dostęp: 21 stycznia 2017].

<sup>128</sup> *Finanse osiedli*, serwis internetowy Stare Miasto – Rada Osiedla – Poznań [http://staremiasto.poznan.pl/rada\_osiedla/; dostęp: 21 stycznia 2017].

<sup>129</sup> J. Ludwiczak, *Poznańskie osiedla otrzymają ponad 23,5 mln zł*, Onet.pl [https://wiadomosci.onet.pl/poznan/poznanskie-osiedla-otrzymaja-ponad-235-mln-zlotych/38ppp96; dostęp: 23 listopada 2021].

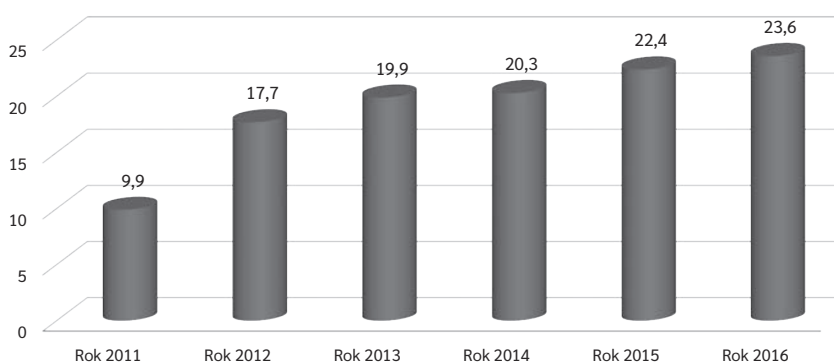
### 2.3. Jednostki pomocnicze gminy – analiza porównawcza...

konkursów projektów zgłaszanych przez poszczególne osiedla. Zasady i tryb ich przeprowadzania określone są na podstawie odrębnego zarządzenia Prezydenta Miasta Poznania<sup>130</sup>.

Od momentu wdrożenia reformy osiedli wysokość środków finansowych będących w gestii tych jednostek wymiennie wzrosła (zob. wykres 8) oraz otrzymały one dodatkowe kompetencje i zadania. W 2011 r. poznańskie osiedla dysponowały kwotą blisko 10 mln zł, 5 lat później, w 2016 r., było to już ponad 23 mln zł.

W 2015 r. Rada Miasta Poznania zlikwidowała „Program budowy dróg lokalnych”, a zadania z tego zakresu scedowała na rady osiedli. Dodatkowe środki finansowe (32 mln zł w perspektywie 4 lat) zostały rozdzielone na poszczególne osiedla proporcjonalnie do długości dróg gruntowych oraz liczby nieruchomości przy tych drogach<sup>131</sup>.

Wykres 8. Wysokość środków finansowych osiedli Poznania w latach 2011–2016 (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z portalu internetowego Porozumienia Osiedli Samorządowych Miasta Poznania [<http://www.porozumienie.poznan.pl/dokumenty>; dostęp: 27 stycznia 2017].

<sup>130</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.

<sup>131</sup> T. Wierzbicki, *Rady osiedli dostały pieniądze na budowę dróg lokalnych*, portal osiedlowy osiedla Świerczewo [<http://www.swierczewo.poznan.pl/aktualnosci/rady-osiedli-dostaly-pieniadze-na-budowe-drog-lokalnych>; dostęp: 21 stycznia 2017].

## Rozdział 2. Koncepcja i modele jednostek pomocniczych gminy...

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 są realizowane samodzielnie przez wydziały lub jednostki organizacyjne miasta i organy osiedli we własnym zakresie lub we współdziałaniu z wydziałami urzędu i jednostkami organizacyjnymi oraz różnego rodzaju instytucjami publicznymi i organizacjami pozarządowymi<sup>132</sup>.

Jak nadmieniono już wcześniej, członkowie rad osiedli za swoją działalność otrzymują diety lub zwroty kosztów podróży służbowych. Na największych osiedlach miesięczna dieta nie może przekraczać kwoty 920 zł, na mniejszych górną granicą jest kwota 370 zł. Podstawowa wysokość środków finansowych przeznaczonych na diety członków rad osiedli wynosi dla każdego z osiedli 5000 zł rocznie. Co więcej, w zależności od liczby mieszkańców danego osiedla kwota ta może zostać zwiększona. Najwięcej środków na diety przysługuje radzie osiedla Rataje – 33 000 zł rocznie (co przy uśrednionym przeliczeniu na jedną osobę daje kwotę ok. 130 zł miesięcznie). Najmniej na diety mogą wydatkować członkowie rady osiedla Stary Grunwald – maksymalnie jest to nieco ponad 6000 zł w skali roku. Część osiedlowych samorządowców pełni swoje funkcje społecznie, część otrzymuje jedynie środki finansowe pokrywające wydatki bezpośrednio związane z wykonywaniem obowiązków (zwrot rachunków za telefon, pokrycie kosztów dojazdu)<sup>133</sup>. Wysokość górnych progów uposażenia członków rad osiedlowych w wybranych dużych miastach ukazuje tabela 18.

Tabela 18. Wysokość miesięcznych diet w jednostkach pomocniczych dużych miast

Miasto	Jednostki pomocnicze	Wysokość diet
Poznań	42 osiedla	maks. wysokość od 370 zł do 920 zł, rada osiedla może przyznać diety swoim członkom, łączny wydatek z tego tytułu nie może przekraczać kwoty od 6000 zł do 33 000 zł rocznie
Kraków	18 dzielnic	członkowie rad: 350 zł, członkowie zarządów: 662 zł, przewodniczący zarządów: 2650 zł

<sup>132</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>133</sup> *Osiedlowi radni: ile pieniędzy otrzymują za swoją pracę?*, epoznan.pl [http://www.epoznan.pl/news-news-45619Osiedlowi\_radni\_ile\_pieniedzy\_otrzymuja\_za\_swoja\_prace; dostęp: 21 stycznia 2017].

### 2.3. Jednostki pomocnicze gminy – analiza porównawcza...

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, zastępca 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

\* W 2021 r. zostało utworzone kolejne osiedle – Bagnówka.

Źródło: P. Swianiewicz et al., *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 stanowiąca jednobrzmiący załącznik do statutów tych jednostek. Wybory przeprowadza się według czteroprzymiotnikowej, większościowej ordynacji wyborczej w wielomandatowych okręgach wyborczych. Czynne prawo wyborcze mają obywatele polscy, którzy ukończyli 18. rok życia i stale zamieszkują na terenie danego osiedla. Biernego prawa wyborczego nie mają osoby karane za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego<sup>134</sup>. Za przeprowadzenie wyborów odpowiada Miejski Zespół ds. Wyborów Osiedlowych,

<sup>134</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.



powołany przez Prezydenta Miasta Poznania, który do tego celu organizuje obwodowe komisje wyborcze. Wybory do rad osiedli odbywają się na terenie całego miasta w jednym terminie.

Obszar osiedla stanowi zwyczajowo jeden okręg wyborczy, przy czym część osiedli podzielona jest na kilka okręgów wyborczych (zob. tabela 19). W takim przypadku mandaty pomiędzy okręgami wyborczymi rozdziela się z zachowaniem proporcjonalności liczby członków rad osiedli do liczby mieszkańców. Osiedle może być podzielone również na obwody do głosowania, w praktyce podział ten dotyczy tylko największych spośród nich.

Specyfiką poznańskiego systemu wyborczego jest połączenie ordynacji większościowej z 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 uznają, że podczas przebiegu procesu wyborczego wystąpiły 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<sup>135</sup>.

W nowych warunkach ustrojowych wybory do poznańskich rad osiedli odbyły się 3 razy. Po raz pierwszy mieszkańcy miasta wybierali członków rad osiedli 20 marca 2011 r., po raz drugi – 22 marca 2015 r., a po raz trzeci i ostatni jak do tej pory – 24 marca 2019 r. W pierwszych wyborach frekwencja wyniosła 7,72%, w drugich – 7,79%, a w trzecich – 9,86%<sup>136</sup>. Zarówno na osiedlu Wola, jak i na osiedlu Kiekrz chęć kandydowania w wyborach zgłosiło 15 osób, czyli dokładnie tyle, ile mandatów liczy każda z rad osiedla<sup>137</sup>. W 2011 r., podobnie jak w 2015 r., największa frekwencja została odnotowana na osiedlu Morasko-Radojewo (2011 r.: 32,13%, 2015 r.: 24,93%), najniższą w 2011 r. stwierdzono w okręgu wyborczym nr I osiedla Św. Łazarz (3,33%), natomiast w 2015 r. w okręgu wyborczym nr I osiedla Rataje (2,99%)<sup>138</sup>.

<sup>135</sup> A. Szabelski, *Osiedle – jednostka pomocnicza...*, s. 19.

<sup>136</sup> *Badam Poznań* [<http://badam.poznan.pl/2019-03-wybory-do-rad-osiedli/>; dostęp 29 czerwca 2021].

<sup>137</sup> K. Nowicki, *Są już wyniki wyborów osiedlowych*, *Codzienny Poznań* [<http://www.codzienny-poznan.pl/artukul/2015-03-24/sa-juz-wyniki-wyborow-osiedlowych>; dostęp: 28 stycznia 2017].

<sup>138</sup> *Protokoły wyników wyborów do rad osiedli*, serwis internetowy Urzędu Miasta Poznania [<https://www.poznan.pl/mim/s8a/-,doc,1017,17256/-,46067.html>]; dostęp: 7 stycznia 2022].

### 2.3. Jednostki pomocnicze gminy – analiza porównawcza...

Tabela 19. Wyniki wyborów do rad osiedli Poznania w latach 2011–2015

Nazwa osiedla	Okręgi wyborcze		Liczba wyborców		Liczba głosujących		Frekwencja		Liczba wybieranych członków rady	
	2011	2015	2011	2015	2011	2015	2011	2015	2011	2015
Stare Miasto	I	I	23 826	21 024	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	13 008	12 187	1216	620	9,35%	5,09%	15	15
Nowe Winogrody Północ	I	I	14 747	13 925	2108	1909	14,29%	13,71%	15	15
Nowe Winogrody Wschód	I	I	5305	4888	344	402	6,48%	8,22%	14	14
	II	II	405	375	45	41	11,11%	10,93%	1	1
Naramowice	I	I	11 795	12 690	829	915	7,03%	7,21%	15	15
Umultowo	I	I	3160	3351	423	223	13,39%	6,65%	15	15
Morarsko-Radojewo	I	I	1528	1781	491	444	32,13%	24,93%	15	15
Piątkowo	I	I	14 382	28 705	647	1367	4,50%	4,76%	10	21
	II	II	15 524		556		3,58%		11	
Jana III Sobieskiego i Marysiewski	I	I	8400	8081	589	296	7,01%	3,66%	15	15
Jeżyce	I	I	19 698	18 096	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
Krzyżowniki-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	12 603	4022	1080	444	8,57%	11,04%	15	5
		II		4462		419		9,39%		7
		III		2359		114		4,83%		3

## Rozdział 2. Koncepcja i modele jednostek pomocniczych gminy...

Nazwa osiedla	Okręgi wyborcze		Liczba wyborców		Liczba Głosujących		Frekwencja		Liczba wybieranych członków rady	
	I	II								
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	27 426	200	1353	3,33%	4,23%	4	21
	II		23 796		1007		4,23%		17	
Fabianowo-Kotowo	I	I	1401	1389	153	99	10,92%	7,13%	15	15
Grunwald Południe	I	I	2617	20 733	236	1507	9,02%	7,27%	3	21
	II		14 380		997		6,93%		14	
	III		4671		423		9,06%		4	
Grunwald Północ	I	I	8102	11 935	521	386	6,43%	3,23%	10	15
	II		4464		157		3,52%		5	
Górczyn	I	I	10 619	10 413	574	436	5,41%	4,19%	15	15
Stary Grunwald	I	I	1502	1403	96	66	6,39%	4,70%	8	8
	II	II	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	23 574	21 945	1309	1427	5,55%	6,50%	21	21
Świerczewo	I	I	11 625	11 376	821	754	7,06%	6,63%	15	15
Zielony Dębiec	I	I	11 362	10 766	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	20 440	19 510	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
Krzesiny-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

### 2.3. Jednostki pomocnicze gminy – analiza porównawcza...

Rataje	I	I	2744	2812	128	84	4,66%	2,99%	2	2
	II	II	5446	5121	325	506	5,97%	9,88%	4	4
	III	III	4651	4278	379	362	8,15%	8,46%	3	3
	IV	IV	3284	3072	276	338	8,40%	11%	2	2
	V	V	2526	2397	192	104	7,60%	4,34%	2	2
	VI	VI	4720	4411	323	278	6,84%	6,30%	3	3
	VII	VII	5328	5022	342	368	6,42%	7,33%	3	3
	VIII	VIII	2639	2526	190	171	7,20%	6,77%	2	2
Starołeka- -Minikowo- -Marlewo	I	I	5298	5357	598	409	11,29%	7,63%	10	10
	II	II	2471	2471	299	244	12,10%	9,87%	5	5
Szczepankowo- -Sptańskie- -Kzesinki	I	I	4903	5206	866	616	17,66%	11,83%	15	15
Warszawskie- -Pomęt- -Maltańskie	I	I	3811	3875	288	350	7,56%	9,03%	10	10
	II	II	1250	1172	255	161	20,40%	13,74%	3	3
	III	III	595	583	120	72	20,17%	12,35%	2	2
Żegrze	I	I	15 383	14 480	1006	1057	6,54%	7,30%	15	15
ŁĄCZNIE:	59	57	430 647	407 798	33 263	31 773	7,72%	7,79%	678	678

Źródło: *Protokoły wyników wyborów do rad osiedli*, serwis internetowy Urzędu Miasta Poznania [<https://www.poznan.pl/mim/s8a/-,doc,1017,17256/-,46067.html>; dostęp: 7 stycznia 2022], *Wyniki wyborów do rad osiedli Poznania z 2015 r.*, serwis internetowy Urzędu Miasta Poznania [<http://www.poznan.pl/mim/osiedla/wyniki-wyborow,p,29254,29262,29851.html>; dostęp: 28 stycznia 2017].

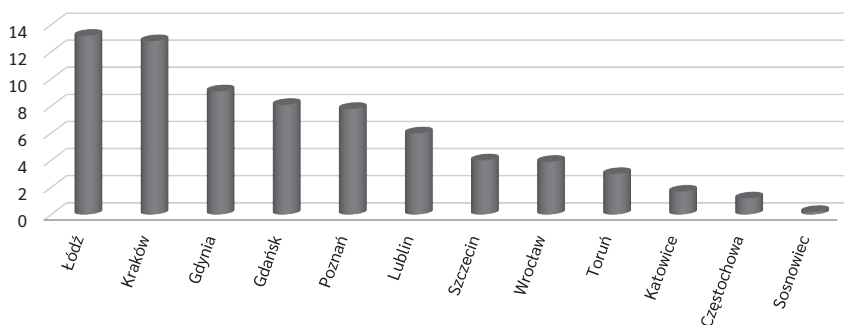
Przyczyny małej frekwencji wyborczej część uczestników życia politycznego Poznania upatruje w postanowieniach ordynacji wyborczej. Ich zdaniem system większościowy wielomandatowy preferuje bloki wyborcze i zniechęca mieszkańców do uczestnictwa w procesie wyborczym. Wojciech Wośkowiak, wieloletni członek rady osiedla Św. Łazarz, na łamach „Głosu Wielkopolskiego” stwierdza, że 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 członek rady osiedla Stare Miasto: „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

## Rozdział 2. Koncepcja i modele jednostek pomocniczych gminy...

w radach, frekwencję”. Władze Poznania uważają, że jest zbyt wcześnie na wyciąganie wniosków. Mariusz Wiśniewski, zastępca prezydenta 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>139</sup>.

Analizując przyczyny małej frekwencji wyborczej w wyborach do poznańskich osiedli, można zaobserwować także inną korelację, wskazującą na powiązanie frekwencji wyborczej w wyborach do rad jednostek pomocniczych z ich pozycją i znaczeniem w ustroju miasta, w tym przede wszystkim ze skalą powierzonych im zadań o charakterze decyzyjnym. Przy tak skonstruowanym założeniu poznański wynik wyborczy nie jawi się już w tak jednoznacznie negatywnym świetle (por. wykres 7 z wykresem 9).

Wykres 9. Przeciętna frekwencja w wyborach do rad jednostek pomocniczych w dużych miastach w latach 2010–2014 (% uprawnień)



Uwagi: 1. Frekwencja liczona wg wzoru: liczba głosujących w wyborach do rad jednostek pomocniczych / liczba uprawnień do głosowania w całym mieście. Wzór ten został zastosowany także w miastach, w których działanie rad osiedli/dzielnicy nie obejmuje całego miasta. 2. Wybory do rad osiedli w Łodzi odbyły się równocześnie z wyborami do rady miasta.

Źródło: P. Swianiewicz et al., *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, Dom Wydawniczy i Handlowy Elipsa, Warszawa 2013.

<sup>139</sup> Wszystkie cytaty w akapicie pochodzą z: 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; dostęp: 28 stycznia 2017].

Zarysowany pokrótce ustrój osiedli samorządowych Poznania odzwierciedla wiele cech charakterystycznych dla jednostek pomocniczych dużych miast – silne zróżnicowanie pod względem powierzchni i liczby ludności koreluje ze średnią arytmetyczną wyliczaną także dla pozostałych największych miast. Poznańskie osiedla 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 w zakresie realizacji zadań lokalnych. Wyznaczenie im zadań i posiadanie przez nie wydzielonych na realizację tych zadań środków finansowych upodabnia je do modelu dzielnic, jaki funkcjonuje w Krakowie.

#### 2.3.3. Dzielnice samorządowe Gdyni

Gdynia jako jedno z pierwszych miast w Polsce postanowiła o utworzeniu jednostek pomocniczych, wprowadzając 8 maja 1991 r. do statutu miasta podział terytorialny oparty na 13 dzielnicach: 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 modyfikacje podziału terytorialnego miasta nastąpiły w 1998 r. – w kwietniu połączono dzielnice Chylonia i Chylonia Nowa w jedną dzielnicę Chylonia, w grudniu dzielnicę Port włączono z powrotem do dzielnicy Śródmieście. W rezultacie wprowadzonych zmian liczba dzielnic zmniejszyła się do 22.

Obecny kształt jednostek pomocniczych w Gdyni 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 dużych miast. Dzielnicę Chylonia zamieszkuje prawie 24 tys. osób, podczas gdy najmniejsza – Babie Doły – liczy 2,1 tys. mieszkańców. Największą pod względem obszarowym dzielnicą jest Chwarzno-Wiczlino – 25,53 km<sup>2</sup>, która przewyższa o 44 razy najmniejszą – Kamienną Górę (0,63 km<sup>2</sup>)<sup>140</sup> (zob. tabela 20).

<sup>140</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].

## Rozdział 2. Koncepcja i modele jednostek pomocniczych gminy...

Tabela 20. Powierzchnia i liczba ludności dzielnic Gdyni, stan na 2015 r.

Dzielnica	Powierzchnia w km <sup>2</sup>	Ludność ogółem	Gęstość zaludnienia
Babie Doły	2,21	2145	968
Chwarzno-Wiczlino	25,53	10 197	399
Chylonia	3,84	23 687	6173
Cisowa	5,78	12 244	2118
Dąbrowa	6,22	14 385	2312
Dziatki Leśne	1,95	8009	4115
Grabówek	4,38	9552	2181
Kamienna Góra	0,65	4188	6488
Karwiny	3,39	10 605	3126
Leszczynki	2,75	8240	2996
Mały Kack	7,95	8716	1097
Obtuże	3,66	19 302	5275
Oksywie	4,37	14 885	3408
Ortowo	5,02	7027	1399
Pogórze	2,36	13 378	5659
Pustki Cisowskie-Demptowo	15,18	8486	559
Redłowo	2,96	8289	2801
Śródmieście	11,49	12 757	1110
Wielki Kack	15,03	11 002	732
Witomino Leśniczówka	3,28	8471	2585
Witomino Radiostacja	5,23	9841	1883
Wzgórze św. Maksymiliana	1,95	11 639	5954
<b>OGÓŁEM</b>	<b>135,18</b>	<b>237 045</b>	<b>1753</b>

Źródło: *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].

W przeciwieństwie do rozwiązań przyjętych w Poznaniu statut Gdyni nie reguluje tak dokładnie i szczegółowo 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 wykształconą w tej materii praktykę ich działania.

Zgodnie z postanowieniami statutu Gdyni likwidacja lub utworzenie nowej dzielnicy oraz zmiana granic istniejących dzielnic może się odbywać na wniosek mieszkańców lub po konsultacjach z nimi. Dokonując takich 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% mieszkańców obszarów podlegających postulowanej zmianie.

Aktami prawa miejscowego określającymi zasady działania gdyńskich jednostek pomocniczych są statuty dzielnic oraz regulamin wspólny dla wszystkich jednostek<sup>141</sup>. Statuty dzielnic zawierają te same rozstrzygnięcia i zapisy prawne, powielone dla każdej z nich z osobna. W statutach określone są również: obszar działania i granice jednostek pomocniczych, ich cele i zadania, struktura organów, podstawy gospodarki finansowej, zakres pełnionego nad nimi 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>142</sup>. Organami każdej z dzielnic są rada i zarząd, w skład każdej rady wchodzi 15 członków, jedynym wyjątkiem jest dzielnica Chylonia, w której radzie zasiada 21 osób<sup>143</sup>.

Kadencja rad dzielnic trwa 4 lata, licząc od dnia wyborów. Zarządy poszczególnych dzielnic pełnią swoje funkcje dłużej, lecz muszą być rozwiązane po upływie 6 miesięcy od zakończenia kadencji. Członkostwa w radzie dzielnic nie można łączyć z funkcją prezydenta, wiceprezydenta, sekretarza,

---

<sup>141</sup> Uchwała nr XXIII/489/04 Rady Miasta Gdyni z dnia 22 września 2004 r. w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Gdyni (tekst jedn. ze zm.).

<sup>142</sup> Uchwała nr XXIII/511/04 Rady Miasta Gdyni z dnia 22 września 2004 r. w sprawie Statutu Dzielnicy Chylonia (tekst jedn. ze zm.); Statut Dzielnicy Chylonia, § 2.

<sup>143</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Gdyni* [[http://www.gdynia.pl/rady/68\\_.html](http://www.gdynia.pl/rady/68_.html)]; dostęp: 31 stycznia 2017].



skarbnika oraz radnego miasta. To ostatnie ograniczenie jest charakterystyczne dla rozwiązań ustrojowych Gdyni. Zgodnie z § 57 jednobrzmiącego załącznika nr 2 do statutów dzielnic, określającego zasady i tryb przeprowadzania wyborów do rad dzielnic, osoba pełniąca funkcję prezydenta, wiceprezydenta, sekretarza i skarbnika 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 członka rady dzielnicy ulega wygaszeniu<sup>144</sup>.

Rada dzielnicy obraduje na sesjach zwoływanych i prowadzonych przez przewodniczącego zarządu dzielnicy co najmniej raz na 3 miesiące. Inicjatywę uchwałodawczą ma zarząd, komisje oraz co najmniej 5 członków rady. Do statutowych właściwości rady dzielnicy należą:

- 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 oraz 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>145</sup>.

Organem wykonawczym są trzyosobowe zarządy, które składają się z przewodniczącego zarządu oraz dwóch wiceprzewodniczących. Przewodniczący 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

<sup>144</sup> Zob. Uchwała nr XXIII/502/04 Rady Miasta Gdyni z dnia 22 września 2004 r. w sprawie Statutu Dzielnicy Obłuże; Statut Dzielnicy Obłuże, § 2 i 57.

<sup>145</sup> Statut Dzielnicy Chylonia, § 11.

### 2.3. Jednostki pomocnicze gminy – analiza porównawcza...

przewodniczącego zarządu następuje zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy składu rady.

Posiedzenia zarządów odbywają się co najmniej raz w miesiącu; do ich statutowych zadań należą:

- przygotowywanie projektów uchwał rady i innych materiałów na sesje,
- wykonywanie uchwał rady,
- reprezentowanie dzielnicy wobec Rady Miasta Gdyni i Prezydenta Miasta Gdyni,
- prowadzenie dokumentacji z działalności rady i zarządu<sup>146</sup>.

Szczegółowe kompetencje przewodniczących zarządów dzielnic 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 członków rady mandatu,
- podpisuje uchwały rady i protokół sesji<sup>147</sup>.

Postanowienia statutów nie nakładają obowiązku powoływania przez rady dzielnic komisji, nie określają także zakresu ich działania, liczby oraz kompetencji. Rady dzielnic mogą powoływać komisje stałe lub doraźne, określając ich skład osobowy i przedmiot działania. Komisje wybierają ze swojego grona przewodniczącego i wiceprzewodniczącego. Członek rady może być przewodniczącym lub wiceprzewodniczącym tylko jednej stałej komisji. Przewodniczący komisji zwołuje oraz prowadzi posiedzenia komisji, której pracom przewodniczy<sup>148</sup>.

Nadzór nad działalnością dzielnic sprawują Rada Miasta Gdyni oraz Prezydent Miasta Gdyni. Czynności nadzorcze przeprowadzane są na podstawie kryteriów zgodności z prawem podejmowanych przez organy dzielnicy uchwał, w szczególności uwzględniających ich celowość, rzetelność, gospodarność, przejrzystość i jawność. Szczegółową kontrolę działalności rad i zarządów dzielnic sprawuje Komisja Rewizyjna Rady Miasta Gdyni. Organy miasta, jak również pozostałe komisje rady miasta mają prawo żądania od rady, zarządu i komisji dokumentów, informacji oraz danych dotyczących organizacji i zakresu działania dzielnicy.

---

<sup>146</sup> Statut Dzielnicy Chylonia, § 28.

<sup>147</sup> Uchwała nr XXIII/514/04 Rady Miasta Gdyni, z dnia 22 września 2004 r. w sprawie regulaminu rad dzielnic (tekst jedn. ze zm.); Regulamin rad dzielnic, § 4.

<sup>148</sup> Statut Dzielnicy Chylonia, § 30–32.

## Rozdział 2. Koncepcja i modele jednostek pomocniczych gminy...

Środki finansowe wydzielone do dyspozycji dzielnic systematycznie rosną, ich wysokość oscyluje na poziomie 1% budżetu miasta (w 2013 r. było to 0,8%, a w 2011 r. niewiele ponad 0,2%). Dzielnice korzystają z 3 oddzielnych grup środków: budżetu podstawowego liczonego według liczby mieszkańców (zob. tabela 21), budżetu inwestycyjnego oraz konkursów organizowanych przez urząd miasta. Osobną kategorię środków powiązanych z działalnością dzielnic stanowią środki finansowe przekazywane na budżet obywatelski oraz inicjatywy lokalne<sup>149</sup>.

Tabela 21. Wysokość kwoty bazowej na jednego mieszkańca Gdyni w latach 1999–2016 (w zł)

Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Wysokość środków	4,5	4,75	5,00	5,30	5,50	5,65	5,80	6,00	6,20
Rok	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
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/117/99, XXI/769/00, XXXII/1067/01, XLIII/1357/02, X/203/03, XXII/464/04, XXXIII/776/05, XLIV/1042/06, X/288/07, XXI/504/08, XXXIII/738/09, XLIV/991/10, IX/184/11, XXI/402/12, XXXII/656/13, XLIV/899/14, X/163/15 w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w latach 1999–2016.

Środki finansowe tworzące budżet podstawowy są wyodrębnione w formie załącznika do uchwały budżetowej. Ich wysokość 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. Za wykonanie uchwał odpowiedzialny jest prezydent miasta, w którego imieniu działa 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 miasta. W związku ze znaczną rozpiętością liczby ludności zamieszkującej poszczególne dzielnice kwoty, jakimi dysponują jednostki pomocnicze, są różne. Różnice w wysokościach środków przeznaczonych na

<sup>149</sup> P. Swianiewicz et al., *Błędne rondo marginalizacji?...*, s. 244.

### 2.3. Jednostki pomocnicze gminy – analiza porównawcza...

poszczególne dzielnice obrazuje tabela 22, która odzwierciedla całkowitą wysokość budżetu podstawowego dzielnic Gdyni w 2014 r.

Tabela 22. Całkowita wysokość budżetu podstawowego dzielnic Gdyni w 2014 r. (w zł)

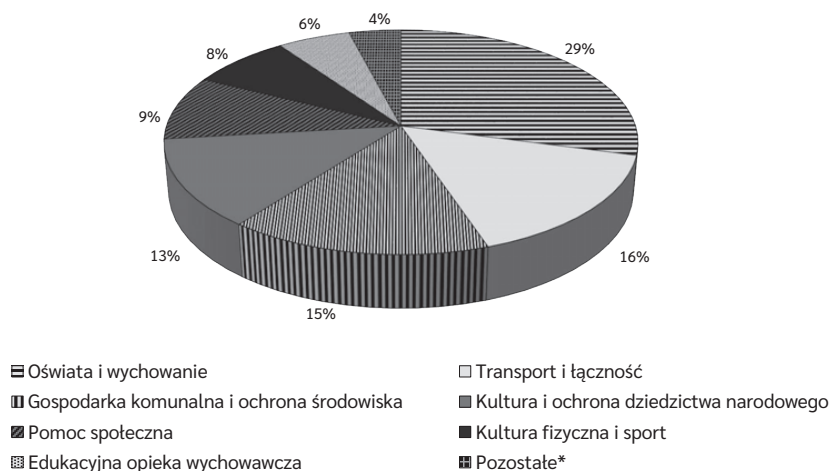
Dzielnica	Środki finansowe w dyspozycji dzielnic
Babie Doły	17 835
Chwarzno-Wiczlino	69 274
Chylonia	199 777
Cisowa	103 558
Dąbrowa	66 969
Działki Leśne	118 539
Grabówek	73 439
Kamienna Góra	33 497
Karwiny	87 437
Leszczyńki	69 651
Mały Kack	67 068
Obtuże	156 415
Oksywie	120 901
Orłowo	56 285
Pogórze	111 307
Pustki Cisowskie-Demptowo	69 815
Redłowo	65 329
Śródmieście	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 2014 r.

## Rozdział 2. Koncepcja i modele jednostek pomocniczych gminy...

Poddając analizie rozdysonowanie budżetu podstawowego gdyńskich dzielnic pod kątem klasyfikacji budżetowej, można stwierdzić, że obszarem o najwyższym finansowaniu są zadania z zakresu oświaty i wychowania – wydatki na ten cel stanowią ok. 29% dzielnicowych budżetów. Nieco mniej jednostki pomocnicze wydają na transport i gospodarkę komunalną – odpowiednio 16 i 15%, na dalszych pozycjach znajdują się zadania z zakresu kultury, pomocy społecznej, kultury fizycznej i sportu oraz edukacyjnej opieki wychowawczej. Grupę o najniższych wydatkach stanowią działy: bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, gospodarka mieszkaniowa, ochrona zdrowia, turystyka oraz administracja i działalność usługowa. Szczegółowy podział wydatków przedstawiają wykres 10 i tabela 23.

Wykres 10. Rozdysonowanie budżetu podstawowego dzielnic Gdyni wg klasyfikacji budżetowej w latach 2003–2016



\* Do kategorii pozostałych zaliczono następujące działy budżetowe: bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, gospodarka mieszkaniowa, ochrona zdrowia, turystyka oraz administracja publiczna i działalność usługowa.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie uchwał Rady Miasta Gdyni nr: XV/308/15, 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/885/05, XXVI/598/04, XIV/293/03, IV/71/03 w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na lata 2003–2016.

### 2.3. Jednostki pomocnicze gminy – analiza porównawcza...

Jak wspomniano wcześniej, w ramach budżetu podstawowego dzielnice mogą finansować realizację zadań mieszczących się w kompetencjach samorządu Gdyni posiadającej status miasta na prawach powiatu. Od tej zasady wprowadzony został jeden wyjątek: jednostki pomocnicze nie mogą finansować wydawania 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>150</sup>.

Tabela 23. Rozdysponowanie budżetu podstawowego dzielnic Gdyni wg klasyfikacji budżetowej w latach 2003–2016 (w zł)

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	-----	1000	6800	5194	2000	10 000
Oświata i wychowanie	237 374	323 387	371 632	358 516	426 355	560 267	551 295
Ochrona zdrowia	2000	12 800	10 000	26 770	6000	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	6847	1474	3958	555	9027	-----
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona ppoż.	39 500	44 700	77 525	46 200	56 601	31 250	7500
Turystyka	5918	-----	3710	6000	7000	1000	-----
<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>

<sup>150</sup> Ibidem, s. 244.

## Rozdział 2. Koncepcja i modele jednostek pomocniczych gminy...

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	1410	3000	-----	-----	-----	25 500
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona ppoż.	12 000	5000	17 269	3500	-----	-----	9000
Turystyka	-----	6000	5000	5000	6000	-----	-----
<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.

Drugą grupę środków przeznaczonych na realizację zadań dzielnic stanowi program inwestycyjno-remontowy (tzw. budżet inwestycyjny). Program ten został uruchomiony w 2011 r., w jego ramach na realizację zadań inwestycyjnych i remontowych dzielnice otrzymały w perspektywie czteroletniej kwotę 20 mln zł (2011 r. – 1 mln zł, 2012 r. – 1 mln zł, 2014 r. i 2015 r. – po 9 mln zł). W przeciwieństwie do budżetu podstawowego środki finansowe przeznaczone na realizację programu zostały rozdzielone pomiędzy poszczególne dzielnice według kryterium liczby ludności (50% środków) oraz kryterium powierzchni dzielnic (również 50% środków), z wyłączeniem terenów leśnych i portowych obszarów przemysłowych. Wysokość środków finansowych przeznaczonych na poszczególne dzielnice przedstawia tabela 24.

### 2.3. Jednostki pomocnicze gminy – analiza porównawcza...

Tabela 24. Wysokość środków finansowych przeznaczanych na zadania inwestycyjno-remontowe dzielnic Gdyni w latach 2011–2014 (w zł)

Dzielnica	Kwoty na zadania inwestycyjno-remontowe dzielnic				
	2011	2012	2013	2014	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	352 240,64
Chylonia	81 102,89	81 102,89	729 926,00	729 926,00	1 622 057,78
Cisowa	65 652,51	65 652,51	590 872,58	590 872,58	1 313 050,18
Chwarzno-Wiczlino	106 407,14	106 407,14	957 664,24	957 664,24	2 128 142,76
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	598 981,76
Leszczynki	31 988,69	31 988,69	287 898,18	287 898,18	639 773,74
Mały Kack	49 373,64	49 373,64	444 362,77	444 362,77	987 472,82
Obtuże	67 554,48	67 554,48	607 990,36	607 990,36	1 351 089,68
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	908 980,42
Pustki Cisowskie-Demptowo	32 067,16	32 067,16	288 604,46	288 604,46	641 343,24
Redłowo	28 001,09	28 001,09	252 009,80	252 009,80	560 021,78
Śródmieście	60 191,57	60 191,57	541 724,13	541 724,13	1 203 831,40
Wielki Kack	59 032,40	59 032,40	531 291,57	531 291,57	1 180 647,94
Witomino Leśniczówka	25 081,66	25 081,66	225 734,90	225 734,90	501 633,12
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].



## Rozdział 2. Koncepcja i modele jednostek pomocniczych gminy...

Szczegółowy tryb realizacji programu określony został odrębnym zarządzeniem Prezydenta Miasta Gdyni<sup>151</sup>. Po przeprowadzaniu 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 kadencję – lata 2015–2018. Zasiliły one budżet środków inwestycyjno-remontowych przewidzianych na kolejne lata, zwiększając go do kwoty 22 150 372 zł<sup>152</sup>.

Zasady realizacji drugiej edycji programu obejmującej lata 2015–2018, podobnie jak w przypadku pierwszej edycji, zostały określone zarządzeniem Prezydenta Miasta Gdyni. Koordynację działań powierzono Centrum Aktywności Obywatelskiej, które funkcjonuje w formie jednostki organizacyjnej miasta<sup>153</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 „Wybrzeże 24” prezydent Gdyni Wojciech Szczurek:

konkursy wyzwają 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 wygrywa po prostu lepszy, a nie większy...<sup>154</sup>

Pierwsze edycje konkursów przeznaczone dla dzielnic zostały uruchomione w 2008 r. i dotyczyły następujących obszarów: dzieci i młodzież, kultura

---

<sup>151</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.

<sup>152</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Gdyni* [http://www.gdynia.pl/rady/7240\_107924.html; dostęp: 31 stycznia 2017].

<sup>153</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.

<sup>154</sup> *Prezydent Szczurek: Głosujmy na rady dzielnic!* magazyn „Wybrzeże24” [online] [http://wybrzeze24.pl/gazeta-gdanska-temat-dnia/prezydent-szczurek-glosujmy-na-rady-dzielnic; dostęp: 30 stycznia 2017].

### 2.3. Jednostki pomocnicze gminy – analiza porównawcza...

oraz bezpieczeństwo<sup>155</sup>. Jeszcze w tym samym roku postanowiono o zmianie zasad i formuły konkursowej, zastępując dotychczasowe konkursy czterema nowymi: „Gdynia po godzinach”, „Kultura w dzielnicy”, „Bezpieczna dzielnica”, „Piękna dzielnica”<sup>156</sup>. Tak zorganizowany system konkursów dzielnic funkcjonował do 2016 r., kiedy to wprowadzono jednolity konkurs dzielnic pod nazwą „Przyjazna dzielnica”. Wysokość środków finansowych przeznaczanych na konkursy dzielnic prezentuje tabela 25.

Tabela 25. Wysokość środków finansowych przeznaczanych uchwałami Rady Miasta Gdyni na konkursy dzielnic w latach 2008–2016

Rok	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Wysokość środków (w zł)	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/288/07, XXI/504/08, XXXIII/738/09, XLIV/991/10, IX/184/11, XXI/402/12, XXXII/656/13, XLIV/899/14, X/163/15 w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w latach 2008–2016.

Rozstrzygnięcie konkursów i wybór zwycięskich zadań następował do 2016 r. na podstawie decyzji komisji konkursowych, w których skład 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 członków rad dzielnic. Podnosili oni w głównej mierze kwestię braku transparentności procesu rozstrzygnięcia konkursów, w tym brak

<sup>155</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 r.

<sup>156</sup> Uchwała nr XXI/505/08 Rady Miasta Gdyni z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie uchylenia 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.

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 konkursowej 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>157</sup>.

Zgłaszane uwagi, jak również podnoszone wątpliwości przełożyły się na zmianę formuły konkursowej. Dotychczasowe konkursy zastąpiono jednym. Konkurs „Przyjazna dzielnica” skierowany został bezpośrednio do mieszkańców poszczególnych dzielnic Gdyni<sup>158</sup>. Ideą konkursu jest stworzenie instrumentu, który będzie wspierać budowanie lokalnej społeczności na podstawie wspólnie diagnozowanych potrzeb i wspólnie kreowanych rozwiązań. Gospodarzem tego procesu są rady dzielnic, których zadaniem jest zbudowanie 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, którzy w głosowaniu dokonają ostatecznego wyboru, skutkującego sfinansowaniem z budżetu miasta zwycięskich zadań<sup>159</sup>.

Gdynia przeznacza spore środki finansowe także na 2 lokalne programy partycypacyjne pośrednio powiązane z działalnością dzielnic. Pierwszy z nich to budżet obywatelski, realizowany w tym mieście na poziomie poszczególnych jednostek pomocniczych. W latach 2014–2016 przeprowadzono 3 jego edycje. Podział środków finansowych przeznaczonych na ten cel przedstawia tabela 26.

Pierwsza edycja budżetu obywatelskiego odbyła się w 2014 r. Środki finansowe w wysokości 3 mln zł zostały rozdzielone według następującego algorytmu: na każdą z dzielnic przypadła równa kwota w wysokości 30 000 zł, pozostałe środki finansowe podzielono proporcjonalnie do liczby mieszkańców

<sup>157</sup> P. Szczerba, *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].

<sup>158</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Gdyni* [http://www.gdynia.pl/bip/rady/416\_108696.html; dostęp: 31 stycznia 2017].

<sup>159</sup> 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”.

### 2.3. Jednostki pomocnicze gminy – analiza porównawcza...

oraz powierzchni jednostek pomocniczych<sup>160</sup>. W głosowaniu wzięło udział 40 863 osób, co przełożyło się na frekwencję wynoszącą 17,1%. Terytorialnie największą aktywnością wykazała się społeczność dzielnicy Babie Doły, gdzie swój głos oddało 33% uprawnionych do głosowania, relatywnie najmniejsze zainteresowanie głosowaniem wzbudziło wśród mieszkańców dzielnicy Śródmieście (11%). W wyniku głosowania wybrano 41 zwycięskich zadań. Z ogólnej kwoty 3 mln zł nie zostało rozdysponowanych 597 796,04 zł, o które została zwiększona kwota budżetu obywatelskiego przeznaczona na 2015 r.<sup>161</sup>

Tabela 26. Wysokość środków finansowych przeznaczanych na budżet obywatelski dzielnic Gdyni w rozbiciu na poszczególne dzielnice

Dzielnica	Środki wydzielone na budżet obywatelski (w zł)		
	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
Obtuże	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

<sup>160</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>161</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Gdyni* [[http://www.gdynia.pl/budzetobywatelski/7937\\_.html](http://www.gdynia.pl/budzetobywatelski/7937_.html); dostęp: 31 stycznia 2017].

## Rozdział 2. Koncepcja i modele jednostek pomocniczych gminy...

Dzielnica	Środki wydzielone na budżet obywatelski (w zł)		
	2014	2015	2016
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 zł, którą podzielono według zasad bazujących na algorytmie z poprzedniego roku, z jedną różnicą: do kwoty przypadającej w danym roku na każdą z dzielnic dodane zostały środki niewykorzystane w poprzedniej edycji budżetu obywatelskiego<sup>162</sup>. W drugiej edycji w głosowaniu udział wzięło 47 612 osób – 20% mieszkańców Gdyni uprawnionych do głosowania. Rekordową frekwencję, ponad 40% głosujących, osiągnięto w dzielnicy Chwarzno-Wiczlino. Najrzadziej głosowali ponownie mieszkańcy dzielnicy Śródmieście (frekwencja nie przekroczyła 4%). Do realizacji wybranych zostało łącznie 39 zadań<sup>163</sup>.

Trzecia edycja przeprowadzona została w 2016 r. 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, obszarów przemysłowych i terenów zamkniętych. Podobnie jak w 2015 r. kwoty przypadające na budżet obywatelski w każdej dzielnicy zostały zwiększone o środki niewykorzystane

<sup>162</sup> 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 2015 r.

<sup>163</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Gdyni* [[http://www.gdynia.pl/budzetobywatelski/8123\\_.html](http://www.gdynia.pl/budzetobywatelski/8123_.html); dostęp: 31 stycznia 2017].

### 2.3. Jednostki pomocnicze gminy – analiza porównawcza...

w poprzednich jego edycjach<sup>164</sup>. W 2016 r. swój głos oddało 44 167 osób, czyli 18,49% uprawnionych mieszkańców Gdyni. Najwyższą frekwencję, 47,74% głosujących, osiągnięto w dzielnicy Pustki Cisowskie-Demptowo, najniższą w dzielnicy Cisowa (5,07%). Do realizacji wybranych zostało 30 projektów na łączną kwotę 4 877 872 zł<sup>165</sup>.

Gdyńska inicjatywa lokalna to ostatni z mechanizmów finansowania zadań publicznych, w którym swój udział mają dzielnice. 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 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>166</sup>.

Dzielnice Gdyni wyposażono w narzędzia umożliwiające im korzystanie z kilku mechanizmów finansowania zadań publicznych, lecz efektywne ich wykorzystanie zostało wymiernie ograniczone. Jako przyczynę zaistnienia tego zjawiska należy wskazać brak istnienia narzędzi konsolidujących środki finansowe. 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:

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 substandardowych. Nakreślony wyżej stan rzeczy można określić dwojako. Po pierwsze,

---

<sup>164</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>165</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>166</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.

## Rozdział 2. Koncepcja i modele jednostek pomocniczych gminy...

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 wiedzy na temat wspomnianych instytucji<sup>167</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. Członkami rad dzielnic zostają 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 obejmują zwykle od 1000 do 5000 mieszkańców<sup>168</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. Jego analiza w odniesieniu do frekwencji w wyborach do rad osiedli w Poznaniu pokazuje, że skala uczestnictwa w wyborach do rad dzielnic Gdyni jest wyższa o ok. 1,5%. Jak wskazuje Paweł Swianiewicz, wybory do jednostek pomocniczych dużych miast cechuje kilka prawidłowości. Pierwsza z nich została szerzej omówiona w ramach analizy ustroju samorządowego Poznania i dotyczy korelacji skali uczestnictwa wyborczego z kompetencjami, jakie nadano jednostkom pomocniczym. Kolejna prawidłowość uzależnia wysokość frekwencji wyborczej od liczby mieszkańców danego miasta (im większe pod względem liczby ludności miasto, tym frekwencja jest wyższa). Ostatnia obserwowana zależność wskazuje na większe zainteresowanie wyborami do jednostek pomocniczych mieszkańców niewielkich, położonych peryferyjnie osiedli oraz dzielnic charakteryzujących się stosunkowo dużą spójnością i jednorodnością społeczną niż mieszkańców osiedli i dzielnic położonych w centrum miast<sup>169</sup>.

---

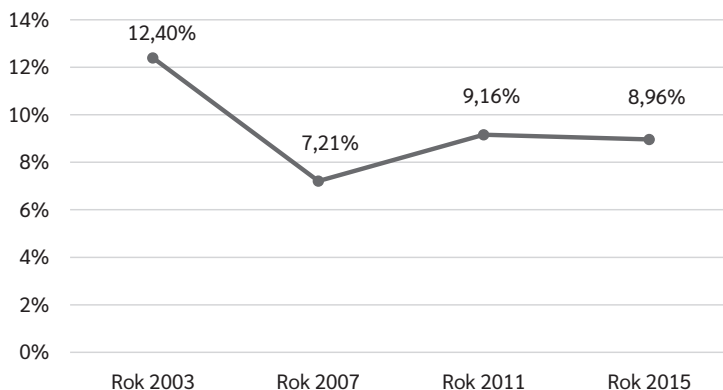
<sup>167</sup> L. Narloch, *Spółczesność obywatelskie w Gdyni – analiza socjologiczna*, Promotor, Kraków 2008, s. 74.

<sup>168</sup> Statut Dzielnic Chylonia, Ordynacja Wyborcza do Rady Dzielnic Chylonia, § 2.

<sup>169</sup> P. Swianiewicz et al., *Błędne rondo marginalizacji?...*, s. 69–71.

### 2.3. Jednostki pomocnicze gminy – analiza porównawcza...

Wykres 11. Frekwencja wyborcza w wyborach do rad dzielnic Gdyni w latach 2003–2015



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Biuletyn 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 2015 r.), Trójmiasto.pl [<http://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Rady-dzielnic-w-Gdyni-wybrane-Frekwencja-ok-9-proc-n89044.html>; dostęp: 31 stycznia 2017]; M. Sielski, *Wyniki wyborów do Rad Dzielnic w Gdyni* (dane za 2019 r.), Trójmiasto.pl [<http://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Wyniki-wyborow-do-Rad-Dzielnic-w-Gdyni-n133151.html>; dostęp: 27 czerwca 2021].

Występowanie tej ostatniej prawidłowości potwierdzają, przynajmniej częściowo, wyniki wyborów do rad dzielnic Gdyni. Największą frekwencję w przedziale lat 2003–2015 uzyskano w wyborach do Rady Dzielnic Babie Doły. Podczas głosowania w 2003 r. w wyborach udział wzięło 26,59 uprawnionych do głosowania<sup>170</sup>, w 2007 r. frekwencja osiągnęła poziom 13,38%<sup>171</sup>,

<sup>170</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>171</sup> *Rady dzielnic bez tłumów*, Trójmiasto.pl [<http://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Rady-Dzielnic-bez-tlumow-n22330.html>; dostęp: 31 stycznia 2017].



## Rozdział 2. Koncepcja i modele jednostek pomocniczych gminy...

w 2011 r. – 20,1%<sup>172</sup>, a w 2015 r. – 17,6%<sup>173</sup>. Dzielnica Babie Doły jest najmniejszą pod względem liczby ludności dzielnicą Gdyni (w 2015 r. zamieszkiwało ją 2145 osób), stanowiącą północne przedmieścia miasta. Jej historia 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>174</sup>.

Przeprowadzona analiza organizacji ustroju wewnętrznego Gdyni wskazuje na ważną rolę, jaką odgrywają w nim dzielnice. Można jednak zauważyć istotne bariery, które ograniczają działalność tych jednostek: stosunkowo niewielkie budżety, brak wpływu na ważniejsze decyzje miasta, niewielkie zainteresowanie mieszkańców, o którym świadczy chociażby niska frekwencja wyborcza, oraz niedobór osób chętnych do zasiadania w niektórych radach. Pomimo tych ograniczeń rady dzielnic realizują postawione przed nimi zadania i podejmują z pozorów mało istotne, ale ważne dla wielu mieszkańców działania, takie jak remonty infrastruktury miejskiej czy też rozmaite akcje społeczne. Ponadto członkowie rad dzielnic diagnozują lokalne problemy i skutecznie lobbują na rzecz ich rozwiązania<sup>175</sup>.

W odróżnieniu od poznańskich osiedli samorządy pomocnicze Gdyni mają bardziej rozbudowany katalog zadań i kompetencji, a funkcje opiniodawcza i postulatywna (przekaznik informacji lub uzasadnień „w dół” oraz przekaznik opinii „w górę”) nie są ich główną rolą. Również poziom środków finansowych będących w ich gestii jest, w skali budżetu miasta, jednym z najwyższych w Polsce.

### 2.3.4. Dzielnice m.st. Warszawy na tle zmian ustroju samorządowego miasta

Restytucja samorządu terytorialnego w 1990 r. przyniosła Warszawie odmienne w skali kraju rozwiązania ustrojowe. Przed 1990 r. jednostka administracyjna

<sup>172</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>173</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>174</sup> *Historia Dzielnic Babie Doły*, serwis poświęcony Dzielnicom Gdynia Babie Doły [<https://babie-doly.trojmiasto.pl/historia/>; dostęp: 31 lipca 2017].

<sup>175</sup> Ł. Narloch, *Społeczeństwo obywatelskie w Gdyni...*, s. 76.

miasto stołeczne Warszawa stanowiła województwo obejmujące szereg gmin oraz 7 dzielnic. Podobny status miały 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, dla Warszawy natomiast przyjęto odrębne regulacje ustrojowe, uznając poszczególne dzielnice za gminy, a miastu nadając status obligatoryjnego związku komunalnego<sup>176</sup>. Takiego rozwiązania domagali się wówczas przedstawiciele społeczeństwa warszawskiego, protestujący przeciwko koncepcji ustanowienia jednolitej gminy miejskiej. Obawiano się bowiem, że skoncentrowanie władzy na poziomie całego miasta spowoduje całkowite wyeliminowanie kontaktów z jego mieszkańcami i pozbawi ich wpływu na politykę rozwoju Warszawy, wypaczając tym samym ideę samorządności.

Ustawa warszawska nie precyzowała szczegółowego podziału kompetencji i zadań pomiędzy władze miejskie a dzielnice. Czynił to dopiero statut m.st. Warszawy. W art. 5 ustawy przyznano relatywnie szerokie kompetencje dzielnicom. W myśl jego postanowień do zakresu działania dzielnic należeć miały wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów<sup>177</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 jednostkami samorządu terytorialnego posiadającymi własną osobowość prawną, które mogły tworzyć na swoim terenie (art. 13. ust. 1) jednostki pomocnicze: osiedla, kolonie i sołectwa, określając w swoich statutach zakres ich organizacji i działalności.

W skład Rady 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 Warszawy, wstrzymujący jej wykonywanie i skutkujący ponownym jej rozpatrzeniem. Dopiero ponowne podjęcie uchwały przez Radę 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 Warszawy wybierała kandydatów na to stanowisko. Następnie Zgromadzenie Wyborcze m.st. Warszawy, składające

<sup>176</sup> S. Faliński, *Warszawskie warianty. Zrealizowane i niezrealizowane koncepcje ustroju Warszawy w latach 1990–2002*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, Siedlce 2013, s. 16.

<sup>177</sup> Ustawa o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy.

## Rozdział 2. Koncepcja i modele jednostek pomocniczych gminy...

się ze wszystkich radnych dzielnic, dokonywało jego wyboru w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów. W przypadku nieuzyskania przez któregośkolwiek z kandydatów bezwzględnej większości głosów do drugiej tury głosowań przechodziło 2 kandydatów, którzy uzyskali największą liczbę głosów. Ponadto przedstawiciele dzielnic wchodziłi w skład komisji rewizyjnej powoływanej przez Radę Warszawy według zasady: jeden przedstawiciel z każdej dzielnicy niebędący członkiem Rady Warszawy.

Związek dzielnic-gmin Warszawy tworzyło 7 dzielnic: Mokotów, Ochota, Praga-Południe, Praga-Północ, Śródmieście, Wola, Żoliborz. Ustawa przyznawała każdej z dzielnic prawo do wystąpienia z wnioskiem do Rady Ministrów o utworzenie na jej obszarze 2 lub więcej dzielnic, które stawały się z mocy prawa członkami związku komunalnego. Ponadto władze związku zostały zobligowane przepisami ustawy do przeprowadzenia do 31 października 1991 r. konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta w sprawie zmiany podziału terytorialnego Warszawy.

### 2.3.4.1. Związek komunalny m.st. Warszawy w latach 1994–2002

Stosunkowo szybko okazało się, że przyjęty ustrój stołecznego samorządu 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 jego ustrojem.

25 marca 1994 r. sejm uchwalił nową ustawę o ustroju miasta stołecznego. Utworzono gminę Centrum z 7 dzielnicami oraz zewnętrzny „wianuszek” 9 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 miał także prawo powoływania swoich zastępców w ramach wykonywanych obowiązków Prezydenta Gminy Warszawa-Centrum oraz kompetencje do określania zakresu udzielonych im pełnomocnictw. Jako ciało doradcze u boku prezydenta powołano konwent dyrektorów zarządów dzielnic<sup>178</sup>.

---

<sup>178</sup> Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 48, poz. 195 ze zm.).

### 2.3. Jednostki pomocnicze gminy – analiza porównawcza...

W myśl przepisów ustawy (art. 20, później skreślony) 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 i Rada m.st. Warszawy. Oprócz prezydenta w skład Zarządu m.st. Warszawy wchodził – wybierani przez Radę m.st. Warszawy – wiceprezydenci oraz członkowie zarządu. Nie musieli oni być radnymi Warszawy, jednak ponosili przed nią odpowiedzialność za swoje decyzje<sup>179</sup>.

Nowa ustawa utrzymywała formę związku komunalnego, jednak zamiast dotychczasowych 7 dzielnic tworzyć go miało 11 gmin (tabela 27 przedstawia podstawowe informacje dotyczące warszawskich gmin). Dzielnice, które wyodrębniono w gminie Warszawa-Centrum, uzyskały status jednostek pomocniczych, tracąc jednocześnie status jednostek samorządu terytorialnego<sup>180</sup>.

Tabela 27. Powierzchnia i ludność warszawskich gmin, 2001 r.

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.

<sup>179</sup> Ibidem.

<sup>180</sup> M. Niziołek, *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 119.

Rola i pozycja ustrojowa warszawskich dzielnic na tle innych jednostek pomocniczych funkcjonujących w kraju była szczególna. Ustawodawca zdecydował się bowiem szczegółowo uregulować kwestie związane z ich funkcjonowaniem, kompetencjami i znaczeniem. Nowa ustawa określała zakres zadań, które winny być przekazywane dzielnicom przez gminę w pierwszej kolejności. Ponadto gmina mogła przekazać dzielnicom także inne swoje zadania i kompetencje, musiała jednak zapewnić niezbędne środki finansowe na ich realizację. Przyjęty 19 września 1996 r. Statut Gminy Warszawa-Centrum dopuszczał możliwość przekazywania dzielnicom kompetencji i spraw również z zakresu administracji rządowej<sup>181</sup>.

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.

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 niebędących radnymi gminy zasiadających w każdej z rad dzielnic – kwestię tę miał rozstrzygać Statut Gminy Warszawa-Centrum. Zgodnie z przyjętą procedurą ich wybór miał się odbywać w ramach wyborów powszechnych, a status radnych dzielnic miały zarówno osoby wybrane w wyborach do rad dzielnic, jak i radni gminy Warszawa-Centrum wybrani z obszaru danej dzielnicy<sup>182</sup>.

Na czele trzyosobowych zarządów dzielnic stali dyrektorzy, powoływani przez rady dzielnic na wniosek Prezydenta m.st. Warszawy. 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

---

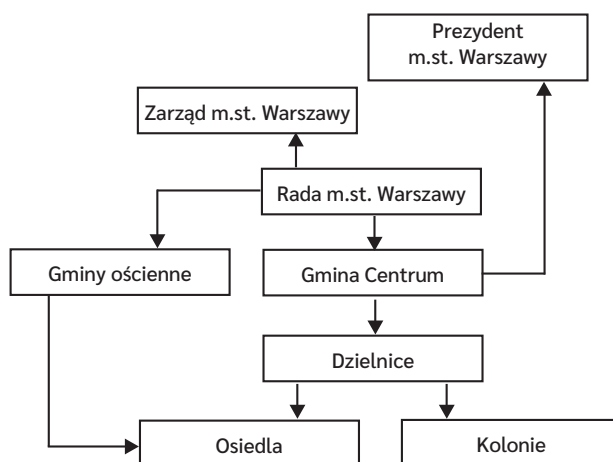
<sup>181</sup> Uchwała nr 390/XXXVI/96 Rady Gminy Warszawa-Centrum z dnia 19 września 1996 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego Statutu Gminy Warszawa-Centrum; Statut Gminy Warszawa-Centrum, § 34 ust. 5 pkt 8.

<sup>182</sup> Statut Gminy Warszawa-Centrum, § 35 ust. 2.

### 2.3. Jednostki pomocnicze gminy – analiza porównawcza...

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 9.

Rysunek 9. 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.

Ustawa warszawska dopuszczała tworzenie jednostek pomocniczych niższego szczebla. Mogły one powstawać na obszarze dzielnicy lub na obszarze miasta niepodzielonego na dzielnice. Nadzór nad tymi jednostkami – osiedlami, koloniami, sołectwami i innymi – pełniły 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 szczebla mogła tworzyć Rada m.st. Warszawy na wniosek co najmniej 15% uprawnionych do głosowania mieszkańców zamieszkałych na terenie postulowanej jednostki, po zasięgnięciu opinii właściwej rady dzielnicy, a także rada dzielnicy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. W podobnym

trybie możliwe były łączenie i podział tych jednostek. Zniesienie jednostki niższego szczebla wymagało wniosku rady dzielnicy i uchwały Rady m.st. Warszawy.

Powstałe na podstawie omawianych regulacji rady osiedli i kolonii mają charakter jednostek opiniodawczych i doradczych, bez kompetencji decyzyjnych. Rozwiązania przyjęte w tym zakresie nie różnią się zasadniczo od modeli funkcjonujących w innych miejscowościach w kraju. Analizując zakres działania tego typu jednostek, można się posłużyć przykładem jednego z warszawskich osiedli, tj. osiedla Przyczółek Grochowski – według jego statutu do zakresu działania organów tego osiedla należy opiniowanie, składanie wniosków i podejmowanie inicjatyw w sprawach lokalnych<sup>183</sup>.

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 większością 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>184</sup>.

Nowy model ustroju samorządowego Warszawy tylko częściowo spełnił pokładane w nim nadzieje<sup>185</sup>, ulegając znacznej komplikacji w związku z reformą samorządową. Stało się to na skutek zawetowania przez Prezydenta RP nowelizacji ustawy o ustroju Warszawy, dostosowującej dotychczasowy ustrój miasta do przepisów wprowadzających samorząd powiatowy. Rada Warszawy na skutek prezydenckiego weta nie mogła 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,

<sup>183</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>184</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>185</sup> S. Faliński, *Warszawski samorząd terytorialny w latach 1990–2002. Geneza, ustrój, idee ustrojowe, aktywność*, Difin, Warszawa 2013, s. 105.

### 2.3. Jednostki pomocnicze gminy – analiza porównawcza...

- 11 gmin warszawskich,
- 7 dzielnic w gminie Warszawa-Centrum,
- osiedla, kolonie.

Jednocześnie likwidacji uległo województwo warszawskie, które obejmowało aglomerację warszawską i umożliwiało koordynację rozwoju obszaru metropolitalnego. W nowym układzie administracyjnym takiej możliwości nie stworzono.

#### 2.3.4.2. Funkcjonowanie warszawskich dzielnic w ramach jednolitej gminy miejskiej

W nowych warunkach ustrojowych, związanych z powołaniem jednostek samorządu terytorialnego szczebla powiatowego i wojewódzkiego, 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 wiążą się z zarządzaniem półtoramilionowym miastem. Dlatego warszawskim dzielnicom powierzono znacznie większe uprawnienia od tych, jakie przyznano innym jednostkom pomocniczym funkcjonującym w polskich miastach. Znalazło to wyraz m.in. w nadaniu tytułu burmistrzów szefom dzielnic oraz w ustawowym określeniu ramowego zakresu odpowiedzialności ich władz.

Postanowieniami nowej ustawy zlikwidowano związek komunalny, zastępując go gminą o statusie miasta na prawach powiatu, podzieloną obligatoryjnie na dzielnice<sup>186</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 i 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 tego podziału.

---

<sup>186</sup> Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1817).



## Rozdział 2. Koncepcja i modele jednostek pomocniczych gminy...

Warszawa została podzielona na 18 dzielnic, których granice i nazwy określono ustawowo (art. 14). Powierzchnię oraz liczbę ludności zamieszkującą poszczególne dzielnice obrazuje tabela 28.

Tabela 28. Powierzchnia i ludność Warszawy z podziałem na dzielnice, 2010 r.

Dzielnica	Ludność w tys.	Powierzchnia w km <sup>2</sup>
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.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 odbywać się miały łącznie z wyborami do władz miasta, na podstawie ordynacji wyborczej dotyczącej wyboru radnych gmin. Ponadto ustawa wprowadziła zakaz kandydowania do rady dzielnicy

### 2.3. Jednostki pomocnicze gminy – analiza porównawcza...

i rady miasta jednocześnie oraz nadawała radnym dzielnic status tożsamy ze statusem radnych gmin<sup>187</sup>.

Przepisy ustawy określiły również liczbę radnych w poszczególnych dzielnicach, odwołując się w tym wypadku do regulacji zawartych w ustawie o samorządzie gminnym. Dla dzielnic warszawskich ustawodawca przewidział, tak jak miało to miejsce dotychczas, rady dzielnic jako organ stanowiący i kontrolny oraz zarządy dzielnic jako organ wykonawczy. Szereg spraw należących do zakresu działania dzielnicy wyszczególniono w ustawie.

Szczegółowy zakres zadań realizowanych przez dzielnice określony został na poziomie Statutu m.st. Warszawy oraz uchwał Rady m.st. Warszawy. Na czele zarządu dzielnicy stać miał burmistrz dzielnicy wybierany przez radę dzielnicy. Przy czym, jeżeli w ciągu 30 dni rada nie zdołałaby wybrać zarządu, miałby on być powołany przez prezydenta miasta<sup>188</sup>. Zarząd dzielnicy liczy od 3 do 5 członków w zależności od liczby mieszkańców danej dzielnicy (w dzielnicach do 100 000 mieszkańców zarząd dzielnicy składa się z 3 osób).

Gospodarka finansowa poszczególnych dzielnic miała być bardzo zbliżona do gospodarki finansowej dzielnic gminy Warszawa-Centrum funkcjonujących w ramach poprzednich rozwiązań ustawowych. Podstawę określania środków pozostających do dyspozycji dzielnic stanowiły załączniki będące integralną częścią budżetu miasta, przy czym ustawodawca określił minimalny pułap środków finansowych, jakie miasto musiało przekazać do dyspozycji dzielnic. Stanowiło to nowe rozwiązanie, którego nie przewidywała poprzednia ustawa.

Ponadto zgodnie z art. 12 ust. 4 władze miasta mogły przekazać dzielnicom dodatkowe środki finansowe. Dotyczyło 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>187</sup> K. Karski, *Funkcjonowanie dzielnic miasta stołecznego Warszawy*, referat wygłoszony na konferencji z okazji 14. rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w Krakowie, Kraków 2005.

<sup>188</sup> *Ustrój*, Warszawa. Oficjalny Portal Miasta [<https://um.warszawa.pl/waw/radawarszawy/-/ustroj-miasta>; dostęp: 7 stycznia 2022].

Szeroki zakres środków finansowych przekazywanych warszawskim jednostkom pomocniczym sprawiał, że dzielnice realizowały aż 60% budżetu miasta, natomiast tylko jego 40% pozostawało w gestii organów miejskich<sup>189</sup>. Taki podział środków zarówno zapewniał decentralizację zadań miasta, jak i gwarantował należyte finansowanie zadań ogólnomiejskich, co w poprzednich konstrukcjach ustrojowych nastroczało wielu problemów.

Specyfiką warszawskiego ustroju było funkcjonowanie w ramach Urzędu m.st. Warszawy wydziałów, biur i sekretariatów przeznaczonych do obsługi mieszkańców dzielnic. Jednostki te tworzyły delegatury urzędu miejskiego na daną dzielnicę, co potwierdzała 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 mieli sprawować bezpośredni nadzór nad dzielnicowymi wydziałami Urzędu m.st. Warszawy na mocy upoważnień i pełnomocnictw wydawanych przez Prezydenta m.st. Warszawy. Struktura urzędu w dzielnicach miała składać 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>190</sup>.

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 argumentowali, że zaskarżane rozwiązania legislacyjne są niezgodne z Konstytucją

<sup>189</sup> K. Karski, *Funkcjonowanie dzielnic...*

<sup>190</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].

### 2.3. Jednostki pomocnicze gminy – analiza porównawcza...

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 ustawy zasadniczej), wreszcie po czwarte wykraczają poza sprawy ustroju miasta (niezgodność z art. 164 ust. 2 Konstytucji RP)<sup>191</sup>.

Ponadto zaskarżeniu uległ tryb uchwalania ustawy i przeprowadzenia w tej sprawie konsultacji społecznych, który zdaniem wnioskodawców naruszał także postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, szczególnie jej art. 5. Przepis ten wprowadza wymóg formalny (procedurę) obligatoryjnych konsultacji społecznych ze wspólnotą lokalną, które muszą poprzedzać każdą zmianę granic jednostki samorządu terytorialnego. 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, które są obligatoryjne, oznacza zatem nie tylko niedochowanie obowiązku, ale także naruszenie uprawnień przysługujących mieszkańcom wspólnot samorządowych<sup>192</sup>.

Zaskarżenie do Trybunału Konstytucyjnego ustawy warszawskiej wywołało debatę publiczną, w której wzięło udział 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 Bohdan Jałowiecki. Zdaniem jej autora pojęcie społeczności lokalnej oznacza względnie jednorodną grupę społeczną zamieszkujejącą niewielkie terytorium, której członkowie znają się z widzenia i w której kontakty są częste i mają osobisty charakter, ponieważ podbudowane są wiedzą o miejscu danego człowieka w sieci społecznych zależności. Z uwagi na specyfikę relacji interpersonalnych liczba ludności społeczności lokalnej nie może

---

<sup>191</sup> T. Rabska, *Ocena prawna zgodności przepisów ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2002 r. nr 41, poz. 361) z Konstytucją RP z 1997 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 7–8, s. 63.

<sup>192</sup> J. Jagielski, *Opinia prawna dotycząca niektórych aspektów zagadnienia zgodności ustawy z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy z Konstytucją RP oraz regulacjami międzynarodowoprawnymi, dotyczącymi samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 7–8, s. 63.

przekroczyć kilku tysięcy mieszkańców. W przypadku większych, bardziej licznych jednostek osadniczych, jak konstatował Bohdan Jałowiecki, mamy do czynienia nie z grupą społeczną, ale z aglomeratem jednostek, określanym mianem zbiorowości<sup>193</sup>.

Rozróżnienie to wpływa także na charakter organizacji i zarządzania, a więc władzy lokalnej w jednostkach samorządu terytorialnego zamieszkałych przez społeczności i zbiorowości. W społeczności władza lokalna jest przejrzysta, radni gminni są znani osobiście większości mieszkańców. W zbiorowościach władza lokalna ma charakter anonimowy i zdepersonalizowany, a radni występują w imieniu mieszkańców za pośrednictwem partii politycznych, które wyrażają określone ideologie i reprezentują grupy interesów. Jak dowodził Bohdan Jałowiecki, gminy warszawskie jako wspólnoty mieszkańców mają cechy charakteryzujące ten drugi model. Wśród najważniejszych z nich można wymienić słaby kontakt personalny pomiędzy wyborcami a radnymi warszawskiego samorządu oraz 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>194</sup>.

Trybunał nie podzielił argumentów wnioskodawców i orzekł, że zaskarżona ustawa jest zgodna z Konstytucją RP i Europejską Kartą Samorządu Lokalnego. Według sędziów wszelkie zmiany ustrojowe należą do ustawodawcy i dokonują się na jego odpowiedzialność, a Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceniania słuszności i celowości rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę<sup>195</sup>. Trybunał uznał, że z Konstytucji RP nie wynika jeden, raz na zawsze określony, a zatem niezmienny model ustroju samorządowego Warszawy, a zmiana ustroju miasta oraz jego kształtowanie należą do właściwości ustawodawcy. Trybunał przyznał, że wniosek skarżących gmin jest ważny i doniosły, jednak zarzuty w nim zawarte nie znajdują poparcia w argumentacji. Zaskarżona ustawa o ustroju m.st. Warszawy nie narusza konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej i mimo że likwiduje warszawskie

<sup>193</sup> B. Jałowiecki, *Czy Warszawa i jej gminy są społecznościami lokalnymi? Opinia zlecona przez Biuro i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 7–8, s. 164.

<sup>194</sup> Ibidem, s. 167.

<sup>195</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, K. 24/02 (Dz.U. nr 38, poz. 334).

gminy, to daje społeczności lokalnej prawo i swobodę w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym<sup>196</sup>.

Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego oddalające skargę warszawskich gmin miało wymierne skutki nie tylko dla ustroju samorządowego Warszawy, ale także dla problematyki dotyczącej funkcjonowania jednostek pomocniczych w dużych miastach. 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 przejścia zadań samorządu gminnego jednostki pomocnicze na obszarach, na których występują tradycyjne i jednorodne grupy społeczne.

Możliwość kształtowania ustrojów jednostek pomocniczych na poziomie prawa miejscowego przełożyła się na całą paletę rozwiązań przyjętych w praktyce przez poszczególne samorządy. Niemniej rozwiązania te cechują pewne wspólne prawidłowości. Pierwszą z nich jest zauważalna słabość jednostek pomocniczych miast w stosunku do sołectw, będących ich odpowiednikami funkcjonującymi na obszarach wiejskich. Dysproporcję widać zarówno w percepcji społecznej, jak i w ich pozycji ustrojowej. Jednostki pomocnicze obszarów wiejskich mają mechanizm wsparcia w postaci ustawy o funduszach sołeckich, która przewiduje wspieranie form aktywności lokalnej bezpośrednio z budżetu państwa. W przypadku dzielnic i osiedli miejskich podobnego narzędzia nie wprowadzono. Powodu takiego stanu rzeczy można doszukiwać się w specyficznej pozycji sołtysa w historycznej organizacji wsi, która przekłada się na czynnik instytucjonalny. Miejskie jednostki pomocnicze w odróżnieniu od sołectw nie stworzyły swojej krajowej reprezentacji<sup>197</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. Rady osiedli czy też dzielnic są przede wszystkim reprezentantem-opiniodawcą, lobbyistą, rzadziej decydującym. Ich rolę współdecydenta można dostrzec co najwyżej w kilku przypadkach dużych miast. Do tego grona należą: Poznań, Gdynia, Kraków oraz Warszawa, przy czym w przypadku dzielnic Gdyni bardziej adekwatnym

<sup>196</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].

<sup>197</sup> P. Swianiewicz et al., *Błędne rondo marginalizacji?...*, s. 208.

określeniem wydaje się funkcja organizatora, animatora społeczności lokalnych.

Jednostki pomocnicze największą rolę odgrywają w dwóch największych polskich miastach. Najbliższe modelowi zdecentralizowanego samorządu są Warszawa oraz Kraków. Miasto stołeczne Warszawa ma jednak specyficzne regulacje ustrojowe w skali kraju. Warszawskie dzielnice jako jedyne mają 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 odgórnie 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. Z jednej strony rezygnacja z możliwości wprowadzenia w Krakowie w 1990 r. rozwiązań podobnych do tych funkcjonujących w Warszawie zaowocowała wytworzeniem relatywnie monolitycznego ustroju krakowskiej gminy przy zapewnionej decentralizacji części zadań i kompetencji o charakterze lokalnym w skali miasta. Z drugiej jednak strony słabsza pozycja ustrojowa krakowskich dzielnic wpływa niekorzystnie 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 mieszkańców, w tym brak możliwości skorzystania z obsługi administracyjnej w pobliżu swojego miejsca zamieszkania.

Dla odmiany struktura administracyjna Urzędu m.st. Warszawy może być odbierana jako zbyt zdecentralizowana i skomplikowana. Dużą wadą warszawskiego ustroju jest ponadto brak jego stabilizacji. Na przestrzeni ostatnich lat był on regulowany przez 3 ustawy, które odgórnie wprowadzały 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 zadań publicznych.

Porównując modele jednostek pomocniczych gmin funkcjonujących w Polsce, można zauważyć pewne szczególne cechy i rozwiązania, na jakie

### 2.3. Jednostki pomocnicze gminy – analiza porównawcza...

zdecydował się przy tworzeniu dzielnic samorząd Krakowa. Czynnikiem, które niewątpliwie miały wpływ na te decyzje, a także na późniejszy rozwój kompetencyjny krakowskich dzielnic, były regulacje ustawowe dotyczące powstawania i funkcjonowania jednostek pomocniczych. Każda z gmin może ukształtować swój wewnętrzny ustrój, dzięki któremu będzie w sposób najbardziej efektywny realizować stawiane przed nią zadania. Twórcy ustroju krakowskiego samorządu 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 powstania dzielnic w Krakowie, autor niniejszego opracowania nie stwierdził, aby twórcy krakowskich jednostek pomocniczych wzorowali się na którymkolwiek z rozwiązań istniejących w Polsce. W mieście tym starano się wykreować własny model dzielnic, uwzględniając specyfikę miejsca i korzystając z wzorców funkcjonujących w innych europejskich miastach. Co więcej, to właśnie wypracowane w Krakowie procedury stały się wzorcem dla wielu rozwiązań przyjętych na poziomie poznańskich osiedli czy też gdyńskich dzielnic. Wprawdzie podjęta w Poznaniu próba zreformowania własnych jednostek pomocniczych na wzór krakowski 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 tego miasta.





# Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

Analizę ustroju krakowskich dzielnic należy rozpatrywać w trzech obszarach: w obszarze struktury organizacyjnej, w sferze przekazywanych tym jednostkom zadań i środków finansowych oraz w perspektywie konstrukcji systemu wyborczego. Wyróżnienie tych trzech płaszczyzn pozwoli na możliwie pełne ukazanie badanego zagadnienia w aspekcie porównawczym.

Proces zmian ustrojowych krakowskich dzielnic był uwarunkowany zmianami prawa miejscowego. Stopniowe uzyskiwanie przez dzielnice coraz szerszych uprawnień i nowych zadań stanowi wymierną przesłankę potwierdzającą ewolucyjny charakter tego procesu. Stagnacja rozwiązań normatywnych oznaczałaby, że ustój jednostek pomocniczych nie ewoluował w żadnym kierunku.

Wymiernym wskaźnikiem o charakterze rzeczowym (empirycznym) pokazującym znaczenie dzielnic w strukturze samorządowej Krakowa jest wysokość środków budżetowych przeznaczanych przez władze miasta do ich dyspozycji. Wzrost nakładów finansowych na realizację zadań tych jednostek przekłada się na zwiększenie możliwości realizacji postulatów społecznych oraz oznacza większą partycypację w działaniach samorządu.

Płaszczyzna dotycząca konstrukcji systemu wyborczego oraz skali uczestnictwa mieszkańców w procesie wyborczym (zwłaszcza na tle innych wyborów do jednostek pomocniczych w kraju) obrazuje poziom zaangażowania społecznego w działalność dzielnic. Wadliwie skonstruowany system wyborczy może stanowić czynnik hamujący zainteresowanie udziałem społecznym w wyborach (zarówno biernym, jak i czynnym), co skutkować będzie ograniczoną aktywnością na tym polu. Z drugiej strony zoptymalizowany system

wyborczy odgrywać może rolę czynnika wspierającego rozwój jednostek pomocniczych poprzez animowanie aktywności mieszkańców.

Jako punkt wyjścia do dalszej weryfikacji postawionych tez i konstruowanych założeń należy przedstawić proces utworzenia w Krakowie dzielnic samorządowych oraz wskazać czynniki, jakie na niego wpłynęły, ze szczególnym uwzględnieniem zmiany charakteru tych jednostek z reprezentantów-opiniodawców na współdecydentów w sferze realizacji zadań lokalnych krakowskiego samorządu.

Idea powstania w Krakowie dzielnic samorządowych narodziła się w środowisku komitetów obywatelskich i poprzedzona była debatą nad ustrojem odbudowywanego samorządu terytorialnego. Decyzja o utworzeniu jednostek pomocniczych wpływała z 2 podstawowych przesłanek: po pierwsze z chęci zapewnienia bardziej efektywnego rozwiązywania problemów lokalnych, często niedostrzegalnych z pozycji zcentralizowanego magistratu, po drugie z intencji wykreowania przestrzeni do kontaktu samorządu z mieszkańcami miasta – dzielnice miały przyczynić się do poznania zbiorowych potrzeb i opinii mieszkańców Krakowa<sup>1</sup>. Zdecydowano się odrzucić, przewagą zaledwie kilku głosów, rozwiązanie warszawskie, które tworzyłoby na obszarze Krakowa związek kilku gmin, i stworzyć własny model zdecentralizowanego samorządu<sup>2</sup>. Doświadczenia samorządu Warszawy były jednym z czynników wpływających na rozwiązania przyjęte w Krakowie – taką tezę potwierdził Krzysztof Pakoński, wiceprezydent tego miasta w latach 1992–1998, podczas swojego wystąpienia na konferencji z okazji 14. rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w Krakowie<sup>3</sup>.

Projekt podziału Krakowa na 18 dzielnic został opracowany przez zespół, którym kierował Kazimierz Trafas – geograf związany z Uniwersytetem Jagiellońskim. Miasto podzielono na dzielnice z uwzględnieniem historycznych uwarunkowań. Tworząc te jednostki, 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>4</sup>. Po przeprowadzeniu

<sup>1</sup> K. Pakoński, *Geneza powstania dzielnic miasta Krakowa*, referat wygłoszony na konferencji z okazji 14. rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w Krakowie, Kraków 2005.

<sup>2</sup> *Vademecum radnego dzielnicy*, red. K. Trafas, Komitet Obywatelski Miasta Krakowa, Kraków 1996, s. 103.

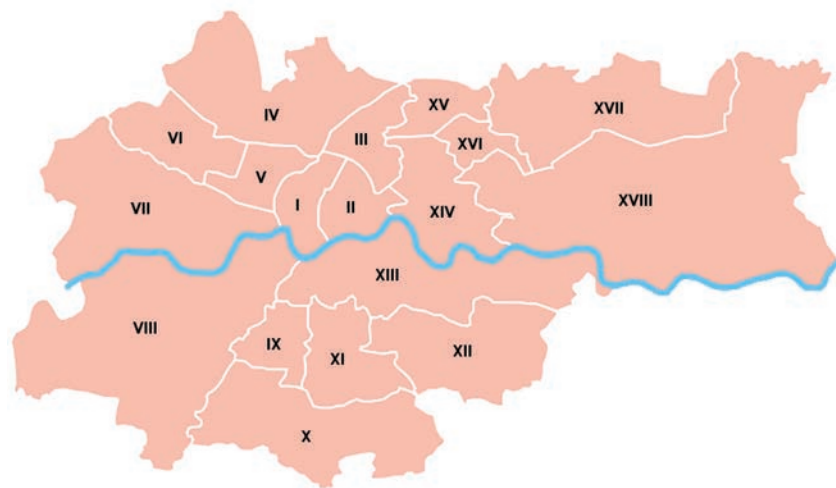
<sup>3</sup> K. Pakoński, *Geneza powstania dzielnic...*

<sup>4</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [<http://bip.krakow.pl/?mmi=453>; dostęp: 11 kwietnia 2017].

### Rozdział 3. Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

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 18 dzielnic jako jednostek pomocniczych (zob. rysunek 10).

Rysunek 10. Podział Krakowa na 18 dzielnic



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Dzielnice Krakowa*, red. H. Gajoch et al., Kancelaria Rady Miasta i Dzielnic Krakowa: Urząd Miasta Krakowa, Kraków 2001.

Do zakresu działania nowo powstałych dzielnic należeć miało kierowanie wniosków do organów miasta i jego jednostek organizacyjnych oraz wydawanie opinii dotyczących przepisów gminnych, decyzji lokalizacyjnych i tworzenia placówek upowszechniania kultury. Dzielnice pozbawiono tym samym kompetencji stanowiących<sup>5</sup>, sprowadzając ich rolę do modelu reprezentanta-opiniodawcy lub lokalnego lobbyisty. Pomimo utworzenia w dzielnicach organów *quasi*-samorządowych: rad i zarządów dzielnic ówcześni decydenci nie zdecydowali się na decentralizację procesu podejmowania decyzji w sprawach lokalnych w skali miasta.

<sup>5</sup> Uchwała nr XXIX/198/91 Rady Miasta Krakowa z dnia 30 sierpnia 1991 r. w sprawie organizacji i zakresów działania dzielnic, § 4.

Przyjęcie takiego rozwiązania 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 powstaną wspólnoty lokalne, a utrwalenie czy też wręcz zbudowanie wewnątrzdzielnicowej więzi ma być podstawowym zadaniem nowo tworzonych jednostek. Twórcom dzielnic zadanie to wydawało się szczególnie ważne także z uwagi na istnienie wielu, wtedy jeszcze relatywnie młodych, osiedli mieszkaniowych, w których dopiero kształtowały się relacje społeczne<sup>6</sup>. Założenie to było nacechowane pewnym błędem: więzi lokalne kształtują się 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 dało się go narzucić odgórnie poprzez rozwiązania ustrojowe miasta<sup>7</sup>.

Drugą istotną przesłanką, która towarzyszyła utworzeniu dzielnic, było przekonanie, że jednostki te będą miały duży wpływ na wspomaganie procesu decyzyjnego władz miasta. Założenie to od strony teoretycznej prezentowało się nadzwyczaj kusząco: oto społeczności lokalne będą sygnalizować pewne problemy, które przy podejmowaniu decyzji administracyjnych nie są zauważalne z poziomu urzędu. Dzięki temu zostanie zminimalizowane prawdopodobieństwo podejmowania błędnych decyzji oraz wzrośnie poziom partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy w mieście. Niestety, tworząc model ustroju dzielnic, nie zapewniono jednostkom pomocniczym praktycznie żadnych mechanizmów potrzebnych do skutecznego egzekwowania wydawanych przez nie postulatów i opinii. W konsekwencji doprowadziło to do ignorowania postulatów dzielnic<sup>8</sup>.

Rezultatem stworzenia jednostek pomocniczych pozbawionych kompetencji decyzyjnych była marginalizacja ich roli w początkowym okresie funkcjonowania. Jednak zaangażowanie społeczne w ich działalność doprowadziło do stopniowej zmiany tego stanu rzeczy, a funkcja reprezentanta-opiniodawcy zaczęła być stopniowo uzupełniana o funkcję współdecydenta.

Uwzględniając powyższe przesłanki, należy stwierdzić, że czynnikiem, który przyczynił się do zmiany charakteru dzielnic, była niemożność zapewnienia tym jednostkom narzędzi skutecznej realizacji oczekiwań mieszkańców

---

<sup>6</sup> *Dzielnice Krakowa*, red. H. Gajoch et al., Kancelaria Rady Miasta i Dzielnic Krakowa: Urząd Miasta Krakowa, Kraków 2001, s. 6.

<sup>7</sup> P. Sularz, *Rys założeń do reformy ustroju Krakowa*, materiał niepublikowany, s. 2.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 6.

w ramach posiadanych przez nie kompetencji. Jedyną drogą zapewniającą spełnienie chociażby części postulatów krakowian było wydzielenie środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań lokalnych wskazywanych przez jednostki pomocnicze miasta.

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>9</sup>.

Powyższy wniosek dostarcza kolejnego argumentu potwierdzającego różnicę w oczekiwaniach krakowian wobec dzielnic względem założeń przyjętych przy ich tworzeniu. Należy zatem podkreślić, że wyposażenie jednostek pomocniczych w kompetencje decyzyjne wynikało z faktu formułowania wobec nich konkretnych postulatów i oczekiwań.

Pierwsza próba przekazania organom dzielnic kompetencji decyzyjnych nastąpiła w 1993 r., wtedy to każda z tych jednostek otrzymała kwotę 300 000 zł, którą mogła rozdysonować na zadania zaspokajające istotne potrzeby lokalne, czyli zadania priorytetowe<sup>10</sup>. W 1996 r. Rada Miasta Krakowa zdecydowała o zwiększeniu środków finansowych przekazywanych na ten cel oraz o wprowadzeniu nowej puli środków przeznaczonych na realizację zadań z poszczególnych obszarów aktywności samorządu. Powstały w ten sposób zadania powierzone. 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 dotyczące dróg i chodników lokalnych,
- modernizacja ogródków jordanowskich,
- tworzenie zieleńców i skwerów wraz z małą architekturą<sup>11</sup>.

W latach późniejszych dzielnicom zostały przekazane kolejne kompetencje. W 1999 r. były to zadania z zakresu budowy i modernizacji ulic lokalnych

<sup>9</sup> Ibidem, s. 3.

<sup>10</sup> *Vademecum radnego dzielnicy*, s. 175.

<sup>11</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.

### Rozdział 3. Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

wraz z oświetleniem oraz lokalnych wydarzeń kulturalnych<sup>12</sup>, w 2000 r. – zadania w ramach programu „Bezpieczny Kraków”<sup>13</sup>, w 2005 r. – zadania dotyczące problematyki osób niepełnosprawnych i wreszcie w 2009 r. – zadania dotyczące osiedlowej i szkolnej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej<sup>14</sup>. W 2010 r. dzielnice decydowały o wyborze szczegółowych zadań w następujących obszarach:

- prac remontowych gimnazjów, szkół podstawowych i przedszkoli,
- prac remontowych żłobków,
- prac remontowych dotyczących dróg i chodników wraz z oświetleniem,
- modernizacji ogródków jordanowskich,
- tworzenia zieleńców i skwerków 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>15</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 samorzady 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>16</sup>.

---

<sup>12</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>13</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>14</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>15</sup> *Dzielnice Miasta Krakowa*, Kraków.pl [http://www.krakow.pl/samorzad/9620,artykul,dzielnice.html; dostęp: 14 grudnia 2021].

<sup>16</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [http://bip.krakow.pl/?bip\_id=1&mi=453; dostęp: 11 kwietnia 2013].

Dodatkowy mechanizm finansowania działalności 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 danym roku konkursowym jeden projekt, a nagrodzone mogły być maksymalnie 3 spośród nich. Pierwsza edycja w 1995 r. zaowocowała udziałem aż 14 dzielnic i zgłoszeniem 10 projektów konkursowych. Wyłoniono wtedy 2 zwycięzców: Dzielnicę X i Dzielnicę V<sup>17</sup>.

Bardzo ważnym elementem procesu rozwoju kompetencyjnego krakowskich dzielnic było powołanie zespołu konsultacyjnego, zwanego Konwentem Przewodniczących Rad Dzielnic. Jego załączkiem były spotkania przewodniczących rad i zarządów dzielnic Krakowa, które rozpoczęły się jeszcze w 1993 r. Konwent, zapewniający płaszczyznę komunikacji z radą i prezydentem miasta, został powołany w celu koordynacji działalności organów jednostek pomocniczych, szybko jednak wypracował szersze ramy aktywności i stał się zarówno ciałem doradczym w sprawach istotnych dla mieszkańców miasta oraz miejscem wymiany doświadczeń, jak i forum służącym współdziałaniu władz miasta z dzielnicami<sup>18</sup>.

Ważnym etapem z punktu widzenia rozwoju tożsamości dzielnic było nadanie tym jednostkom, obok numerów, nazw własnych. Debata społeczna, jaka przetoczyła się przez miasto w latach 2003–2005, pokazała brak identyfikacji krakowian z dzielnicami noszącymi jedynie nazwę numeryczną. Wprowadzenie obok dotychczasowych numerów nazw geograficznych umożliwiła przyjęta w 2003 r. nowelizacja statutów dzielnic. Konsultacje społeczne i spory wokół nazw własnych trwały kilka lat, po czym rady dzielnic ustaliły następujące ich propozycje: 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 – Łągiwniki-Borek Fałęcki, Dzielnica X – Kraków-Południe, Dzielnica XI – Podgórze-Południe, Dzielnica XII – Bieżanów-Prokocim, Dzielnica XIII – Podgórze, Dzielnica XIV – Czyżyny,

<sup>17</sup> *Dzielnice Krakowa*, s. 9.

<sup>18</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [[http://bip.krakow.pl/?bip\\_id=1&m-mi=463](http://bip.krakow.pl/?bip_id=1&m-mi=463); dostęp: 11 kwietnia 2013].



### Rozdział 3. Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

Dzielnica XV – Mistrzejowice, Dzielnica XVI – Bieńczyce, Dzielnica XVII – Wzgórza Krzesławickie, Dzielnica XVIII – Nowa Huta<sup>19</sup>.

Zaproponowane i przyjęte przez dzielnice nazwy zostały uwzględnione w projekcie uchwały Rady Miasta Krakowa, który poddano konsultacjom społecznym<sup>20</sup>. Kontrowersje wywołane kilkoma spośród nich spowodowały konieczność dokonania zmian i opóźniły nadanie dzielnicom nazw własnych. Ostateczną uchwałę w tej sprawie Rada Miasta Krakowa przyjęła dopiero w maju 2006 r., 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>21</sup>. Większość wprowadzonych 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 wydawała 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>22</sup>.

W kontekście funkcjonowania na terenie Krakowa uzdrowiska Swoszowice warto odnotować mniej doniosłą, ale równie istotną zmianę w ustroju krakowskiego samorządu, 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

---

<sup>19</sup> M. Kursa, *Odszukaj nową nazwę dzielnicy, w której mieszkasz. Rada miasta zamieniła liczby dzielnic na nazwy*, „Gazeta Wyborcza” 2006, nr 121.

<sup>20</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>21</sup> 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.

<sup>22</sup> M. Kursa, *Odszukaj nową nazwę dzielnicy...*

ochronie prawnej ze względu na walory uzdrowiskowe<sup>23</sup>. Władze miasta zdecydowały się na przyjęcie drugiego rozwiązania i decyzją Rady Miasta Krakowa 26 września 2006 r. obszar osiedla Uzdrowisko Swoszowice stał się pierwszą i jak dotąd jedyną w Krakowie jednostką pomocniczą niższego rzędu powołaną w ramach dzielnicy<sup>24</sup>. Uchwała Rady Miasta Krakowa określiła jedynie obszar i granice nowo tworzonej jednostki pomocniczej, szczegółowe regulacje i kompetencje pozostawiając do regulacji na poziomie jej statutu<sup>25</sup>.

W związku z obowiązkiem ustawowym wynikającym z ustawy o samorządzie gminnym władze Krakowa zobligowane były do przeprowadzenia konsultacji społecznych, których przedmiotem miał być zarówno tekst projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie utworzenia osiedla Uzdrowisko Swoszowice, jak i proponowany przebieg granic stref ochronnych uzdrowiska. W trakcie konsultacji społecznych swoją opinię do proponowanych rozwiązań przedstawiła również Rada Dzielnicy X. Członkowie jej rady pozytywnie zapiniowali pomysł utworzenia jednostki pomocniczej niższego rzędu, pod warunkiem że na terenie ich dzielnicy nie będą tworzone kolejne rady osiedli<sup>26</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 osiedli samorządowych, traktując je jako byty niepotrzebne, powielające kompetencje dzielnic. Konkluzję tę potwierdzają m.in. badania empiryczne zaprezentowane w rozdziale 5 niniejszej monografii. Należy przy tym zauważyć, że stanowisko członków rady dzielnic w tej sprawie nacechowane było sporym pragmatyzmem – niechęć do idei powołania jednostek pomocniczych niższego szczebla to w istocie niechęć do ewentualnej konkurencji.

Wraz z przyznawaniem nowych uprawnień jednostkom pomocniczym dokonana została nowelizacja przepisów, na podstawie których miały one działać. Zmiany polegały głównie na uszczegółowieniu regulacji normatywnych

---

<sup>23</sup> J. Sommer, *Obszary specjalne w ochronie środowiska*, [w:] *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. W. Radecki, Difin, Warszawa 2010, s. 166.

<sup>24</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>25</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.

<sup>26</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.

### Rozdział 3. Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

(zwłaszcza z zakresu finansów publicznych) oraz zwiększaniu kontroli miasta nad działalnością organów tych jednostek. W latach 1991–2002 dzielnice funkcjonowały na podstawie 4 rodzajów statutów. Pierwsze wprowadzone zostały przez Radę Miasta Krakowa w 1991 r. i obowiązywały do 1994 r., kolejne regulowały działalność dzielnic do 1996 r., a następne w latach 1996–2002.

Po 2002 r. nastąpił okres stabilizacji norm statutowych, który trwał do 2014 r. W marcu 2014 r. 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 odrębnej uchwały (a nie w formie jednobrzmiących załączników do jednej uchwały zbiorczej). Przyjęcie nowych aktów prawnych określających zasady funkcjonowania dzielnic wpłynęło w sposób pozytywny na ich upodmiotowienie, otwierając możliwość różnicowania norm statutowych dla każdej jednostki pomocniczej z osobna<sup>27</sup>.

<sup>27</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 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, Uchwała 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

### 3.1. Rozwój kompetencyjny dzielnic na tle zmian prawa miejscowego

Nadanie dzielnicom nowych statutów poprzedzone zostało nowelizacją postanowień Statutu Miasta Krakowa odnoszących się bezpośrednio do tych jednostek. Zmianie uległy przepisy związane z gospodarką finansową, wprowadzono m.in. zasadę pełnego finansowania zadań inwestycyjnych przez dzielnice zarówno w fazie projektowej, jak i na etapie realizacji w ujęciu wieloletnim w ramach wieloletniej prognozy finansowej<sup>28</sup>. Analizując omawiany proces należy podkreślić, że tak duża dynamika zmian i częsta nowelizacja statutów (podstawowych dokumentów związanych z działalnością jednostek pomocniczych) stanowią ważne czynniki potwierdzające proces rozwoju kompetencyjnego krakowskich dzielnic.

Podział obszaru miasta na dzielnice jest w zasadzie jedynym elementem związanym z funkcjonowaniem jednostek pomocniczych, w którym nie zażyły poważne zmiany. W świetle przedstawionych powyżej argumentów wydaje się on w sposób pośredni wpływać negatywnie na proces przekazywania dzielnicom nowych zadań i uprawnień. Wspomniany już mankament nierównomiernego podziału terytorialnego miasta utrudnia dokonanie prawidłowego podziału kompetencji pomiędzy dzielnice a władze miejskie.

Zaprezentowany szkic kształtowania się ustroju krakowskich dzielnic stanowi podstawę do przeprowadzenia dalszej, pogłębionej analizy na 3 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 według organów posiadających kompetencje do wydawania aktów prawa miejscowego) i formalnym (według

---

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 Krzesławickie 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>28</sup> Uchwała nr LXXII/1062/13 z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Krakowa.

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>29</sup>.

Proces rozwoju kompetencyjnego krakowskich dzielnic można prześledzić, analizując przebieg zmian prawa wewnętrznego. Pierwsze statuty jednostek pomocniczych zostały przyjęte uchwałą Rady Miasta Krakowa w 1991 r. Obowiązywały one, z poprawkami uchwalonymi rok później, do końca 1994 r. 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 dzielnic 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 te jednostki z wnioskami do organów miasta – dzielnice mogły kierować je wyłącznie do Rady Miasta Krakowa. Wnioski dzielnic mogły dotyczyć m.in. przekazywania do ich właściwości 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,
- zarządaniem nieruchomości komunalnymi<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> W. Cyryl, *Podstawowe zasady legislacyjne tworzenia statutów samorządu terytorialnego*, [w:] *Statuty jednostek samorządu terytorialnego – regulacje europejskie i amerykańskie*, red. W. Kisiel, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005, s. 25.

<sup>30</sup> Uchwała nr XXIX/198/91 Rady Miasta Krakowa z dnia 30 sierpnia 1991 r. w sprawie organizacji i zakresów działania dzielnic.

### 3.1. Rozwój kompetencyjny dzielnic na tle zmian prawa miejscowego

Statuty dzielnic obowiązujące w trakcie pierwszej kadencji wprowadzały specyficzną konstrukcję prawną dotyczącą odwołania członka rady dzielnicy. Było ono możliwe na wniosek co najmniej 50% wyborców zamieszkałych w okręgu wyborczym, w którym członek rady został wybrany. Fakt odwołania stwierdzić miała Rada Miasta Krakowa stosowną uchwałą. W podobnym trybie – na wniosek 50% wszystkich mieszkańców dzielnicy – rozwiązaniu ulegała cała rada dzielnicy.

Wybór czteroosobowego zarządu dzielnicy odbywał się w głosowaniu tajnym. Przewodniczący zarządu wybierany był bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej 2/3 składu rady. Wybór pozostałych członków zarządu, w tym wiceprzewodniczącego, odbywał się zwykłą większością głosów, a inicjatywa uchwałodawcza w tej sprawie należała do wszystkich członków rady dzielnicy.

Statuty dzielnic nie wprowadzały instytucji absolutorium (zarząd nie musiał przedstawiać radzie sprawozdania ze swojej działalności), a jako środek nadzoru przewidywały jedynie 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 r. wprowadziła możliwość fakultatywnego 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 członków zarządu<sup>31</sup>. Zwiększenie kompetencji dzielnic, w tym wydzielenie środków finansowych na obsługę administracyjną ich biur, jak też wprowadzenie programu zadań priorytetowych sprawiło, że postanowienia obowiązujących wówczas statutów okazały się niewystarczające, co w konsekwencji przełożyło się na ich uchwalenie w nowym brzmieniu.

Postanowieniami nowych statutów znacznie rozszerzono kompetencje organów 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 Miasta Krakowa, jak i do Prezydenta oraz Zarządu Miasta Krakowa. Nowymi przepisami objęto także sferę gospodarki finansowej dzielnic.

---

<sup>31</sup> Uchwała nr LVI/380/92 Rady Miasta Krakowa z dnia 4 lipca 1992 r. w sprawie zmian w statutach 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, nie mogli też sprawować funkcji kierowniczych w jednostkach organizacyjnych miasta oraz w spółdzielniach mieszkaniowych działających na terenie dzielnicy. Uszczegółowieniu uległy również przepisy związane z działalnością komisji rad dzielnic. W skład komisji oprócz członków rady mogły wchodzić osoby spoza składu rady, przy czym ich liczba nie mogła przekroczyć liczby członków rady będących członkami danej komisji. Przepisy te nie dotyczyły dwóch komisji, tj. komisji mieszkalnictwa i komisji rewizyjnej, które musiały składać się wyłącznie z członków rady i być obligatoryjnie powoływane w każdej z dzielnic. Ponadto postanowieniami nowych statutów przyjęto obowiązującą do dziś zasadę uczestnictwa przedstawicieli komisji rad dzielnic w posiedzeniach komisji Rady Miasta Krakowa w charakterze obserwatorów<sup>32</sup>.

Zupełnie nowym rozwiązaniem było wprowadzenie przepisów dyscyplinarnych dotyczących członków rad dzielnic. Zgodnie z § 13 statutów, jeżeli członek rady dzielnicy 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 niego przepisów prawa mogła zawnioskować do rady dzielnicy o kary dyscyplinarne: pisemne upomnienie lub naganę z podaniem do wiadomości wyborców<sup>33</sup>.

Znowelizowane statuty dzielnic wprowadzały również nowe przepisy z zakresu nadzoru nad tym jednostkami. Część kompetencji w tym zakresie przekazano Zarządowi Miasta Krakowa, a możliwość zwoływania nadzwyczajnych sesji rad dzielnic – Komisji Głównej Rady Miasta Krakowa.

Funkcjonowanie dzielnic na podstawie nowych statutów nie trwało długo – już pod koniec 1996 r. Rada Miasta Krakowa podjęła uchwałę wprowadzającą nowe rozwiązania w tym zakresie. Tak jak poprzednio zmiany były powiązane z nowymi kompetencjami nadanymi jednostkom pomocniczym, w tym wprowadzeniem programu zadań powierzonych dzielnicom. Ustanowione akty normatywne usystematyzowały katalog zadań dzielnic w obszarze wnioskowania

<sup>32</sup> Uchwała nr CXI/732/94 Rady Miasta Krakowa z dnia 22 kwietnia 1994 r. w sprawie organizacji i zakresów działania dzielnic.

<sup>33</sup> Ibidem.

### 3.1. Rozwój kompetencyjny dzielnic na tle zmian prawa miejscowego

i opiniowania spraw dotyczących społeczności lokalnych oraz ujednoliciły zasady uczestnictwa przedstawicieli dzielnic w komisjach konkursowych i przetargowych<sup>34</sup>. Ponadto wprowadziły szereg unormowań dotyczących programów zadań priorytetowych i powierzonych, które stały się najważniejszym elementem zaspokajania najpilniejszych potrzeb społeczności lokalnych<sup>35</sup>.

Postanowieniami nowych statutów dzielnic przyjęto obligatoryjną zasadę składania do końca kwietnia każdego roku przez zarządy tych jednostek sprawozdań merytorycznych i finansowych ze swojej działalności. W wypadku nieprzyjęcia sprawozdania zarządu rada dzielnicy mogła postanowić bezwzględną większością głosów o jego odwołaniu. Ponadto na wniosek 1/4 osób ze swojego składu rady rada dzielnicy mogła również bezwzględną większością głosów odwołać – z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium – zarząd, z wyjątkiem przewodniczącego, a także 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 przewodniczący zarządu, co oznaczało wprowadzenie zasady zarządu autorskiego<sup>36</sup>.

Przewodniczący zarządów 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 członkami rady dzielnicy.

Element porządkowy wprowadzonych zmian stanowił doprecyzowanie wielu rozwiązań i przepisów prawnych, takich chociażby jak określenie podmiotów uprawnionych do występowania na sesjach rady z inicjatywą uchwałodawczą (w tym wprowadzenie możliwości przeprowadzania głosowań imiennych), zasady zwoływania sesji rad dzielnic, czy też zapisów statutowych związanych z pełnieniem kontroli i nadzoru nad dzielnicami przez organy samorządowe miasta Krakowa. Omawiana nowelizacja statutów dzielnic wykreślała natomiast postanowienia dotyczące możliwości odwołania na wniosek mieszkańców poszczególnych członków rad dzielnic lub rozwiązania całych rad. Pomimo wprowadzenia dodatkowych uprawnień dla rad dzielnic wyrażnemu wzmocnieniu uległa rola przewodniczących zarządów dzielnic. Stało się

---

<sup>34</sup> Uchwała nr LXVII/660/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie organizacji i zakresów działania dzielnic.

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Ibidem.



to zarówno przez przyjęcie zasady autorskiego zarządu, jak i określenie wymogu kwalifikowanej większości głosów potrzebnych radzie dzielnicy do jego odwołania z zajmowanej funkcji<sup>37</sup>.

Przyjęte w 2014 r. i obowiązujące do dziś statuty dzielnic w sposób istotny przemodelowały wiele aspektów organizacji wewnętrznej tych jednostek. Po raz kolejny poszerzono katalog zadań oraz kompetencji dzielnic. Zniesiono podział na zadania priorytetowe i powierzone, zastępując je jednolitą pulą środków finansowych wydzielonych na realizację statutowych zadań tych jednostek.

Zarówno regulamin dzielnic, jak i ordynacja wyborcza, funkcjonujące do tej pory jako odrębne załączniki, zostały połączone z tekstem zasadniczym statutow. Wprowadzono zapisy określające tryb konsultacji z mieszkańcami zadań wybieranych do realizacji przez dzielnice w ramach wniosku i budżetu obywatelskiego, określono procedurę inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców dzielnicy, wzmocnieniu uległa również rola zarządu jako organu wykonawczego dzielnicy i współrealizatora zadań<sup>38</sup>.

Wprowadzone w 2014 r. zmiany w ustroju jednostek pomocniczych dotyczyły 4 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>39</sup>. Wraz z przyjęciem nowych statutow dzielnic w 2014 r. ostatecznie ukształtowana została struktura i organizacja wewnętrzna tych jednostek. Rada pełni funkcję organu uchwałodawczego, natomiast zarząd – organu wykonawczego. Oprócz tego rada dzielnicy sprawuje także kontrolę nad działalnością zarządu dzielnicy. Komisje i zespoły problemowe powoływane są fakultatywnie uchwałą rady dzielnicy i nie mają statusu odrębnych organów. Jedynie powołanie do celów kontrolnych komisji rewizyjnej ma charakter obligatoryjny. Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Uchwała nr CXXIII/1157/02 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 października 2002 r. w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego Statutow Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa; Statuty Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa, § 20.

<sup>38</sup> Uchwała nr XCIX/1495/14 Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie.

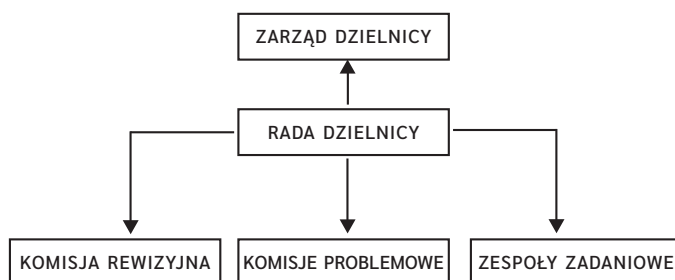
<sup>39</sup> M. Paluch, *Kraków: zmiany w statutach dzielnic to więcej władzy dla mieszkańców. Będzie rewolucja?*, Kraków Nasze Miasto [https://krakow.naszemiasto.pl/krakow-zmiany-w-statutach-dzielnic-to-wiecej-wladzy-dla/ar/c1-2139336; dostęp: 1 grudnia 2021].

<sup>40</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 26 marca 1992 r., SA/Wr 300/92.

### 3.1. Rozwój kompetencyjny dzielnic na tle zmian prawa miejscowego

zarówno rada, jak i zarząd dzielnicy mają status organów samorządowych gminy. Wewnętrzną strukturę dzielnic samorządowych w Krakowie przedstawia rysunek 11.

Rysunek 11. Wewnętrzna struktura dzielnic samorządowych Krakowa



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Statutów Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa, stanowiących załączniki do Uchwał Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa 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.

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 członek rady dzielnicy obecny na sesji. Pisemne projekty uchwał wraz z uzasadnieniem mogą wnosić: zarząd, komisje, grupa członków rady dzielnicy, 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 zwiększeniu partycypacji

mieszkańców w działalności tych jednostek<sup>41</sup>. Oprócz prawa do wniesienia inicjatywy uchwałodawczej mieszkańcy mogą brać również udział w posiedzeniach komisji rad dzielnic w sprawach bezpośrednio ich dotyczących.

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>42</sup>.

Ważnym uprawnieniem krakowskich dzielnic jest możliwość wniesienia do obrad Rady Miasta Krakowa projektu uchwały dotyczącej spraw szczególnie istotnych dla społeczności lokalnej. Taką możliwość jednostki pomocnicze uzyskały na podstawie nowelizacji Statutu Miasta Krakowa przyjętej w 2012 r.<sup>43</sup> Szczegółowa procedura inicjatywy uchwałodawczej dzielnic została zawarta w ich statutach dopiero w 2014 r.<sup>44</sup>

Funkcję postulatywną i opiniodawczą dzielnice realizują poprzez wydawanie opinii i występowanie z wnioskami do organów miasta. Przepisy statutów zobowiązują radę dzielnicy (lub – na mocy upoważnienia udzielonego przez radę – zarząd dzielnicy) do wydawania w formie uchwał opinii najpóźniej w terminie 3 tygodni od dnia otrzymania wniosku, przy czym niewydanie opinii 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 w terminie do 30 dni od daty 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>45</sup>. Nadzór na podstawie kryteriów zgodności z prawem oraz

<sup>41</sup> A. Maj, *Mieszkańcy sami napiszą uchwały*, „Dziennik Polski” [online], 13 lutego 2012 [https://dziennikpolski24.pl/mieszkancy-sami-napisza-uchwaly/ar/3116826; dostęp: 1 grudnia 2021].

<sup>42</sup> Uchwała nr XCIX/1495/14 Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, § 12.

<sup>43</sup> Uchwała nr XLVI/612/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Krakowa.

<sup>44</sup> Uchwała nr XCIX/1495/14 Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, § 37.

<sup>45</sup> Ibidem, § 11.

### 3.1. Rozwój kompetencyjny dzielnic na tle zmian prawa miejscowego

celowości, rzetelności i gospodarności uchwał podejmowanych przez organy dzielnicy sprawują Rada i Prezydent Miasta Krakowa<sup>46</sup>.

Liczba osób zasiadających w radach dzielnic ustalana jest na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym (art. 17) i od 2002 r. wynosi 21 osób w dzielnicach o liczebności większej niż 20 000 oraz 15 osób w dzielnicach o liczebności poniżej 20 000 stałych mieszkańców. Przed 2002 r. była ona bardziej zróżnicowana i wynosiła od 12 osób w Dzielnicy X w latach 1991–1994 do 36 osób w Dzielnicach XII i XVIII w latach 1994–2002. Szczegółowe zestawienie liczby członków rad dzielnic przedstawia tabela 29.

Tabela 29. Liczba członków rad dzielnic Krakowa, kadencje I–VIII

DZIELNICA	Kadencja I 1991–1994	Kadencja II 1994–1998	Kadencja III 1998–2002	Kadencja IV–V 2002–2011	Kadencja VI–VIII 2011–2023
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
RAZEM	364	446	539	366	372

Źródło: *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [[http://bip.krakow.pl/?bip\\_id=1&mmi=465](http://bip.krakow.pl/?bip_id=1&mmi=465); dostęp: 11 kwietnia 2017].

<sup>46</sup> Ibidem, § 79.

Skład zarządów dzielnic określany jest w sposób odmienny, na podstawie przepisów prawa miejscowego. Zarządy liczą od 3 do 5 osób (w dzielnicach poniżej 20 000 mieszkańców są to 3 osoby) wybieranych przez radę dzielnicy spośród własnego grona. W skład zarządu wchodzi przewodniczący, jego zastępca oraz od 1 do 3 członków. Każdy członek zarządu ma 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 głosowaniu jawnym, w obecności co najmniej połowy składu zarządu<sup>47</sup>.

Konstrukcja ustrojowa dzielnic charakteryzuje się mocną pozycją przewodniczącego zarządu. Wybierany jest on przez radę bezwzględną większością głosów, a odwoływany kwalifikowaną większością 3/5 głosów liczonych od statutowej liczby członków rady dzielnicy. 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 2 miesięcy. Jeżeli wniosek o odwołanie przewodniczącego 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>48</sup>.

Ranga kompetencyjna przewodniczących zarządów dzielnic wynika również z połączenia funkcji przewodniczącego zarządu i przewodniczącego rady dzielnicy. Takie rozwiązanie, często poddawane krytyce z uwagi na skupienie w jednym ręku funkcji władzy wykonawczej i uchwałodawczej, jest korzystne z punktu widzenia skuteczności działania organów dzielnic, likwiduje bowiem potencjalne pole do sporów o charakterze ambicjonalnym 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. Może także uczestniczyć, bez prawa głosowania, w sesjach Rady Miasta Krakowa, w posiedzeniach jej komisji oraz korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym<sup>49</sup>.

Funkcje kontrolne rady dzielnicy wobec zarządu dzielnicy realizowane są przez komisję rewizyjną, która rozpatruje corocznie sprawozdanie zarządu

<sup>47</sup> Ibidem, § 51.

<sup>48</sup> Ibidem, § 58.

<sup>49</sup> Ibidem, § 52.

### 3.1. Rozwój kompetencyjny dzielnic na tle zmian prawa miejscowego

z działalności merytorycznej oraz poziomu rozdysponowania środków finansowych przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań. Zarząd zobowiązany jest przekazać członkom rady dzielnicy sprawozdanie w terminie do końca marca każdego roku. W przypadku nieprzedłożenia stosownych sprawozdań przez zarząd lub braku opinii komisji rewizyjnej Prezydent Miasta Krakowa wzywa zarząd dzielnicy lub jej komisję rewizyjną do podjęcia odpowiednich działań, o czym powiadamia także Komisję Rewizyjną Rady Miasta Krakowa. W przypadku niezastosowania się do wezwania Rada Miasta Krakowa z własnej inicjatywy lub na wniosek Prezydenta Miasta Krakowa może postanowić o rozwiązaniu organów dzielnicy.

Rada dzielnicy rozpatruje w terminie do końca maja każdego roku sprawozdanie zarządu, podejmując w tej sprawie stosowną uchwałę bezwzględną większością głosów w głosowaniu jawnym. Przy czym odrzucenie uchwały o przyjęciu sprawozdania jest jednoznaczne z podjęciem uchwały o jego nieprzyjęciu. Uchwała rady w sprawie nieprzyjęcia sprawozdania 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 o nieprzyjęciu sprawozdania. Po wysłuchaniu wyjaśnień zarządu rada może odwołać zarząd większością co najmniej 3/5 głosów składu rady, w głosowaniu tajnym<sup>50</sup>.

Wraz z uchwaleniem statutów dzielnic w 2014 r. mechanizm oceny przez radę dzielnicy sprawozdania z działalności zarządu został wydatnie wzmocniony. Określając nowe regulacje statutowe, Rada Miasta Krakowa przyjęła zasadę, że obligatoryjną treścią sprawozdania zarządu dzielnicy jest informacja o poziomie rozdysponowania wszystkich środków finansowych będących w gestii danej jednostki pomocniczej. Do 2014 r. zarząd dzielnicy był zobowiązany informować radę dzielnicy jedynie o poziomie wykonania wydatków administracyjnych związanych z funkcjonowaniem biura, które stanowiły mniej niż 5% wszystkich środków finansowych będących w jej dyspozycji. Rada dzielnicy nie miała zatem kompetencji do oceny realizacji przez zarząd programu zadań powierzonych i priorytetowych. Przyjęta zmiana przepisów przełożyła się na wzmocnienie funkcji kontrolnej nad działalnością zarządu, co w konsekwencji zaowocowało bardziej efektywną gospodarką finansową prowadzoną przez dzielnice<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Ibidem, § 57.

<sup>51</sup> Ibidem.

Poddając szczegółowej analizie obowiązujące na przestrzeni lat 1991–2019 regulacje statutowe, można z całą pewnością potwierdzić proces rozwoju kompetencyjnego dzielnic, trudno natomiast na ich podstawie 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 też były ich wynikiem? Śledząc skalę czasową wprowadzanych zmian, można postawić tezę, że były one rezultatem przekazywania dzielnicom nowych kompetencji i zadań. Przemawia za tym chociażby fakt wprowadzenia do statutów dzielnic zapisów o zadaniach priorytetowych i powierzonych, które nastąpiło później niż start samych programów.

Z drugiej jednak strony skala nowelizacji prawa wewnętrznego była znacznie szersza – nie dotyczyła tylko przekazywania dzielnicom nowych zadań i kompetencji<sup>52</sup>. Należy także zauważyć, że zmiany statutowe odnoszące się bezpośrednio np. do zadań powierzonych umożliwiały obejmowanie tym programem kolejnych dziedzin aktywności dzielnic bez wprowadzania zmian w samym brzmieniu aktów normatywnych<sup>53</sup>. Ważnym argumentem potwierdzającym omawianą tezę jest fakt, że ostatnia poważniejsza nowelizacja statutów dzielnic w okresie funkcjonowania programu zadań priorytetowych i powierzonych została dokonana w 2002 r., a więc w latach 2002–2014 dzielnice działały na podstawie tych samych aktów prawnych, a pomimo tego ich kompetencje znacząco wzrosły<sup>54</sup>.

Istota zmian statutów pozwala z całą pewnością stwierdzić, że umożliwiły one rozwój ustrojowy dzielnic, a zatem były czynnikiem (uwarunkowaniem) pośrednio wpływającym na ewolucję kompetencyjną tych jednostek. Nie jest natomiast możliwe jednoznacznie przesądzenie o charakterze wtórnym czy pierwotnym tego czynnika. Stwierdzenie to 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 jego dalszy rozwój na podstawie aktów prawa miejscowego?

---

<sup>52</sup> Zob. 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 nastąpił w styczniu 1994 r., wprowadzenie programu do statutu dzielnic – w kwietniu 1994 r. Zadania powierzone wprowadzono w lipcu 1996 r., nowelizacja statutu nastąpiła zaś w grudniu 1996 r.

<sup>53</sup> Uchwała nr LXVII/660/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie organizacji i zakresów działania dzielnic.

<sup>54</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [[http://bip.krakow.pl/?dok\\_id=1563](http://bip.krakow.pl/?dok_id=1563); dostęp: 11 kwietnia 2017].

## 3.2. Gospodarka finansowa i zadania krakowskich dzielnic

Zakres uprawnień budżetowych krakowskich dzielnic jest pochodną zarówno przepisów rangi ustawowej, tj. ustawy o samorządzie gminnym i 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, wieloletnia prognoza finansowa, zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa. Normy ustawowe określają wymóg prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki pomocnicze gminy w ramach budżetu gminy oraz wskazują statuty gmin jako te akty prawa miejscowego, w których powinny zostać szczegółowo określone uprawnienia finansowe tych jednostek<sup>55</sup>.

Wypełnieniem przepisów ustawowych są postanowienia Statutu Miasta Krakowa, które w sposób ogólny określają uprawnienia dzielnic w tym zakresie. Zgodnie z nimi dzielnice prowadzą gospodarkę finansową w ramach budżetu miasta w zakresie wyodrębnionych dla nich środków finansowych, decydując samodzielnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, o ich wykorzystaniu. Rada Miasta Krakowa uchwała corocznie, w formie załącznika do uchwały budżetowej, wydatki dzielnic w układzie działów klasyfikacji budżetowej, przy czym dla każdej z nich sporządzany jest odrębny załącznik. Przystępując do realizacji zadania, dzielnica zobowiązana jest zapewnić jego pełne finansowanie zarówno w fazie projektowej, jak i w fazie wykonania. W przypadku realizacji zadania w cyklu wieloletnim rada dzielnic podejmuje uchwałę określającą nakład środków finansowych niezbędnych do wykonania wskazanego zadania w danym roku budżetowym i w latach następnych, aż do zakończenia jego realizacji. Kontrolę nad finansami jednostek pomocniczych sprawuje Prezydent Miasta Krakowa<sup>56</sup>.

Postanowienia § 80 Statutu Miasta Krakowa wskazują zarządy jako organy rozporządzające w imieniu miasta składnikami mienia komunalnego przekazanymi w zarząd dzielnicom. Statut Miasta Krakowa określa ponadto zasady korzystania z mienia zakupionego ze środków wyodrębnionych do dyspozycji dzielnic lub będących pod ich zarządem<sup>57</sup>.

Szczegółowe zasady prowadzenia gospodarki finansowej przez dzielnice określone są postanowieniami ich statutów. Przedmiotowe akty normatywne

<sup>55</sup> Art. 26 ustawy o finansach publicznych.

<sup>56</sup> Uchwała nr CXXI/1934/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 listopada 2014 r. w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Miasta Krakowa; Statut Miasta Krakowa, § 79.

<sup>57</sup> Ibidem, § 80.



precyzują charakter mienia komunalnego przekazanego dzielnicom w zarząd i sposób jego wykorzystania oraz postanawiają, że dochód z tego mienia stanowi dochód miasta<sup>58</sup>. To ostateczne rozstrzygnięcie ogranicza prowadzenie gospodarki finansowej przez te jednostki 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>59</sup>.

Przepisy pozostawiające we właściwościach dzielnic jedynie część wydatkową gospodarki budżetowej zostały wprowadzone przez Radę Miasta Krakowa w 2002 r. przy okazji nowelizacji statutów dzielnic<sup>60</sup>. Zapisy statutów obowiązujących w latach 1996–2002 nie odnosiły się wprost do tej kwestii. Natomiast statuty uchwalone 22 kwietnia 1994 r., obowiązujące w latach 1994–1996, przekazywały dzielnicom prawo do korzystania w całości ze środków przez nie pozyskanych (§ 22 ust. 5). Dopuszczały więc pewną, bardzo ograniczoną, formę posiadania przez te jednostki dochodów własnych<sup>61</sup>.

Zupełnie odmienne uregulowania w tej materii zawierały pierwsze statuty dzielnic, pochodzące z 1991 r. Zgodnie z ich postanowieniami środki finansowe będące w gestii jednostek pomocniczych pochodzić miały z dotacji przyznanych dzielnicom na wykonywanie zadań im zleconych przez Radę Miasta Krakowa oraz z dochodów 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,

---

<sup>58</sup> Uchwała nr XCIX/1495/14 Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, § 62.

<sup>59</sup> Art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>60</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>61</sup> Uchwała nr CXI/732/94 Rady Miasta Krakowa z dnia 22 kwietnia 1994 r. w sprawie organizacji i zakresów działania dzielnic.

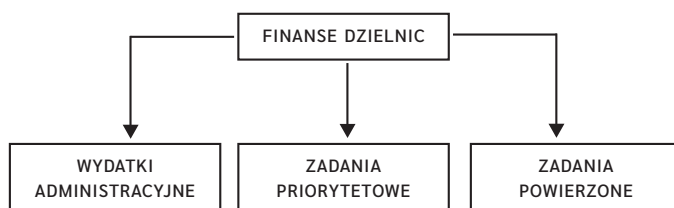
### 3.2. Gospodarka finansowa i zadania krakowskich dzielnic

- udziału w karach płaconych gminie z tytułu zanieczyszczania środowiska,
- składek, zbiórek<sup>62</sup>.

Procentowy udział dzielnic w tych dochodach miała ustalać Rada Miasta Krakowa w konsultacji z jednostkami pomocniczymi. Wprowadzenie takiego rozwiązania zapewniłoby prawo do prowadzenia przez dzielnice, w ramach budżetu gminy, 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 chociażby minimalnych dochodów z tego tytułu<sup>63</sup>.

Poddając analizie rozwój uprawnień budżetowych krakowskich jednostek pomocniczych, można wyróżnić 3 jego zasadnicze etapy. Pierwszy obejmuje okres od utworzenia dzielnic do wprowadzenia programu zadań powierzonych, a więc lata 1991–1996, drugi to czas, w którym uprawnienia jednostek pomocniczych obejmowały gospodarowanie środkami finansowymi związanymi z: wydatkami administracyjnymi, zadaniami priorytetowymi i zadaniami powierzonymi, czyli lata 1997–2014 (zob. rysunek 12), wreszcie trzeci obejmuje proces unifikacji uprawnień finansowych dzielnic, dokonany poprzez nadanie tym jednostkom nowych statutów oraz przyjęcie nowelizacji Statutu Miasta Krakowa.

Rysunek 12. Uprawnienia budżetowe krakowskich dzielnic – podział na grupy główne, lata 1996–2014



Źródło: *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [[http://bip.krakow.pl/?bip\\_id=1&mmi=462](http://bip.krakow.pl/?bip_id=1&mmi=462); dostęp: 11 kwietnia 2017].

<sup>62</sup> Uchwała nr XXIX/198/91 Rady Miasta Krakowa z dnia 30 sierpnia 1991 r. w sprawie organizacji i zakresów działania dzielnic, Statut Dzielnic I Miasta Krakowa, § 16.

<sup>63</sup> *Vademecum radnego dzielnicy*, s. 173.

Najstarszą w ujęciu historycznym grupą środków przeznaczonych do dyspozycji dzielnic są środki finansowe związane z obsługą administracyjną tych jednostek, wydzielane przez Radę Miasta Krakowa w budżecie miasta od 1992 r. W 1993 r. Rada Miasta Krakowa wprowadziła program zadań priorytetowych (realizacja zadań od 1994 r.), a w 1996 r. – program zadań powierzonych (również z realizacją od roku następnego). Wraz z wejściem w życie nowych statutów dzielnic (uchwalenie w 1996 r., weszły w życie od 1997 r.) zmianie uległy również zasady finansowania obsługi biur dzielnic i wysokość diet członków rad dzielnic (1998 r.). A zatem w latach 1992–1997 wykształcił się co do zasady model finansowania działalności dzielnic, który obowiązywał przez następnych kilkanaście lat.

Wraz z nowelizacją Statutu Miasta Krakowa oraz przyjęciem nowych statutów dzielnic Rada Miasta Krakowa przeprowadziła kompleksową reformę systemu gospodarki finansowej tych jednostek. Określono nowe zasady jej prowadzenia w układzie wieloletnim, zlikwidowano programy zadań priorytetowych i powierzonych, zastępując je regułą wydatkową, a środki wydzielane na zadania priorytetowe i powierzone stały się środkami finansowymi wydzielonymi do dyspozycji dzielnic<sup>64</sup>.

Proces rozwoju kompetencyjnego dzielnic na przestrzeni ostatniego ćwierćwiecza poskutkował wykształceniem się całej grupy środków finansowych pośrednio lub bezpośrednio powiązanych z funkcjonowaniem tych jednostek, na których rozdysponowanie dzielnice nie mają bezpośredniego wpływu. Są to m.in. środki finansowe przeznaczane na diety członków rad dzielnic i wynagrodzenia pracowników Urzędu Miasta Krakowa obsługujących biura jednostek pomocniczych czy też środki finansowe otrzymywane przez jednostki pomocnicze w ramach konkursów dzielnic (do 2010 r.).

#### 3.2.1. Wydatki administracyjne, plan finansowy

W latach 1992–2014 środki finansowe związane z utrzymaniem rad i zarządów dzielnic wydzielane były w budżecie miasta Krakowa. Głównym dysponentem środków przeznaczonych na działalność danej dzielnicy była jej rada. Zarząd prowadził bieżącą gospodarkę finansową dzielnicy, a przewodniczący zarządu realizował wydatki w ramach planów finansowych

---

<sup>64</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].

### 3.2. Gospodarka finansowa i zadania krakowskich dzielnic

(zob. tabela 30). Dzielnicą 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 22 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy. Do czasu uchwalenia budżetu miasta wydatki dzielnicy były dokonywane na podstawie projektu szczegółowego planu finansowego, zgodnego z projektem budżetu miasta<sup>65</sup>.

Środki finansowe przeznaczane w ramach budżetu Krakowa na funkcjonowanie dzielnic wynosiły od 720 000 do 900 000 zł i rozdzielane były równomiernie na każdą z nich (do 2009 r. dzielnica otrzymywała 50 000 zł, od 2010 r. była to kwota 40 000 zł). Dzielnice 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 członków rad dzielnic. Taki stan prawny funkcjonował od 1998 r., kiedy to uchwałą Rada Miasta Krakowa określiła zasady i wysokość wypłaconych diet za działalność społeczno-obywatelską w ramach pełnienia mandatu członka rady dzielnicy oraz przeznaczyła na ten cel odrębną pulę środków budżetowych<sup>66</sup>.

Zgodnie z funkcjonującymi w latach 1992–1997 zasadami rozdziału środków finansowych przeznaczonych na pokrycie kosztów działania jednostek pomocniczych środki przeznaczone na ten cel dzielone były na poszczególne dzielnice w proporcji do liczby członków rad dzielnic, z nieznacznymi różnicami na korzyść dzielnic mniejszych. W planie budżetowym na 1995 r. kwoty te wynosiły od 39 000 zł dla dzielnic małych (22 członków rady) do 48 000 zł dla dużych (36 członków rady), w 1996 r. kształtowały się one odpowiednio: od 43 000 zł dla rad dzielnic, w skład których wchodziło 22 członków rady, do 56 000 zł w wypadku, gdy w radzie dzielnicy zasiadało 36 osób<sup>67</sup>.

---

<sup>65</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, § 32.

<sup>66</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>67</sup> *Vademecum radnego dzielnicy*, s. 173.

### Rozdział 3. Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

Tabela 30. Plan finansowy Dzielnic IX Łagiewniki-Borek Fałęcki na 2007 r.

Klasyfikacja budżetowa	Plan pierwotny w zł	Plan po zmianach w zł	Wykonanie w zł	Wykonanie zadania w %
	50 000,00	50 000,00	34 135,78	68,27
Paragraf 4110 Składki na ubezpieczenia społeczne	1300,00	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	6000,00	6000,00	100,00
Paragraf 4210 Zakup materiałów i wyposażenia	11 400,00	10 600,00	9310,09	87,83
Paragraf 4260 Zakup energii	6000,00	6000,00	2312,59	38,54
Paragraf 4270 Zakup usług remontowych	1600,00	1600,00	300,00	18,75
Paragraf 4300 Zakup usług pozostałych	8500,00	8500,00	2770,16	32,59
Paragraf 4370 Zakup usług telekomunikacyjnych	9300,00	6300,00	5538,87	87,92
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	3000,00	41,00	1,37
Paragraf 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	0,00	6500,00	6450,00	99,23

Źródło: A. Migdał, *Sprawozdanie Zarządu Dzielnic IX za 2007 r. Pismo Rady Dzielnic IX Łagiewniki-Borek Fałęcki*, marzec 2008.

Pomimo zapewnienia teoretycznie pełnej samodzielności w dysponowaniu przez dzielnice środkami finansowymi możliwość swobodnego ich rozdysonowania była w praktyce znikoma. Uśredniona struktura wydatków dzielnic za lata 1994–1996 przedstawia się następująco:

- wynagrodzenia i pochodne – 24%,
- diety i ryczałty zarządu – 38%,

### 3.2. Gospodarka finansowa i zadania krakowskich dzielnic

- koszty biurowe – 26%,
- inne wydatki (w tym dotyczące celów społecznych) – 12%<sup>68</sup>.

Tabele 31 i 32 prezentują wydatki związane z funkcjonowaniem dzielnic oraz wysokość diet członków ich rad. Zestawienie zostało przygotowane na przykładzie Rady Dzielnic III Prądnik Czerwony i obejmuje okres od stycznia 1995 do grudnia 1996 r.

Tabela 31. Struktura wydatków administracyjnych Rady Dzielnic III w latach 1995–1996

Rodzaj wydatków	1995 r. (w zł)	1996 r. (w zł)
Diety dla zarządu	13 166	16 800
Diety dla członków rady	14 000	16 800
Podróże służbowe	120	250
Materiały i wyposażenie	603	3423
Energia, woda	1000	1900
Usługi materialne	2000	6570
Usługi niematerialne (m.in. czynsz)	700	2428
<b>RAZEM</b>	<b>31 589</b>	<b>52 371</b>

Źródło: „Wiadomości Dzielnic III” 1996, nr 10 (26).

Tabela 32. Składniki i wysokość diet przysługujących członkom Rady Dzielnic III w latach 1995–1996

Składniki diety	Wysokość diety w zł	
	styczeń 1995 – sierpień 1996	wrzesień 1996 – grudzień 1996
członkowie rady nie będący członkami zarządu		
Udział w sesji rady	25	40
Udział w pracach komisji jako jej przewodniczący	15	17
Udział w pracach komisji jako jej członek	12	14
członkowie zarządu		
Dieta przewodniczącego	350	500
Dieta zastępcy przewodniczącego	400	550
Dieta członków zarządu	220	270

Źródło: „Wiadomości Dzielnic III” 1996, nr 10 (26).

<sup>68</sup> Ibidem, s. 174.

### Rozdział 3. Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

Po 2014 r. wraz z nadaniem przez Radę Miasta Krakowa dzielnicom nowych statutów wszystkie środki finansowe 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 biur rad i zarządów dzielnic zapewnić miał Prezydent Miasta Krakowa. Przewodniczący zarządów dzielnic określać mieli jedynie bieżące zadania niezbędne do funkcjonowania biur jednostek pomocniczych. Pozostawiono wprawdzie radom dzielnic możliwość przekazania dodatkowych środków finansowych na zadania z zakresu obsługi administracyjno-biurowej, jednak ich kwota nie mogła przekroczyć 2% środków będących w dyspozycji jednostki pomocniczej w danym roku budżetowym<sup>69</sup>.

W ramach planu wydatków Kancelarii Rady Miasta i Dzielnic Krakowa (od 2018 r. – Biura ds. Dzielnic Miasta Krakowa) utworzono zadanie pn. „obsługa dzielnic”, obejmujące wydatki rzeczowe oraz wydatki na utrzymanie stanowisk pracy<sup>70</sup>. Podział środków finansowych przeznaczanych na utrzymanie biur rad i zarządów dzielnic odbywał się w uzgodnieniu z radami dzielnic, które w formie uchwały proponowały szczegółowe ich rozdysponowanie<sup>71</sup>. Z powyższej procedury wyłączone zostały 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 był już elementem wpływającym na udzielanie zarządów dzielnic absolutorium.

Prezentując proces zmian zasad finansowania wydatków administracyjnych krakowskich dzielnic, nie sposób nie dostrzec malejącego znaczenia środków finansowych przeznaczanych na ten cel. Do 1997 r. stanowiły one ważną, jeżeli nie podstawową, przestrzeń uprawnień finansowych tych jednostek. W latach 1997–2014 ich wykonanie było podstawą do udzielania absolutorium dla zarządów dzielnic. Proces ten korelował ze zwiększającymi się kompetencjami i zakresem zadań publicznych krakowskich jednostek pomocniczych oraz

<sup>69</sup> Uchwała nr XCIX/1495/14 Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnic I Stare Miasto w Krakowie, § 69.

<sup>70</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>71</sup> Zob. Uchwała nr XI/102/2015 Rady Dzielnic III Prądnik Czerwony z dnia 29 września 2015 r. w sprawie: podziału środków finansowych na zadanie pn.: „Obsługa dzielnic” na 2016 r.

środków finansowych przeznaczanych na realizację zadań dzielnic. Po 2014 r. to właśnie ta druga grupa środków stała się podstawą gospodarki finansowej jednostek pomocniczych.

#### 3.2.2. Zadania priorytetowe

Program zadań priorytetowych powstał w 1993 r. Był on odpowiedzią na głosy samorządowej społeczności Krakowa, która domagała się przekazania jednostkom pomocniczym środków finansowych służących realizacji najpilniejszych zadań o charakterze lokalnym. Największą zaletą tego programu był szeroki wachlarz obszarów, w jakich dzielnice mogły wskazywać zadania uznane przez nie za ważne dla społeczności lokalnych. Jednostki pomocnicze finansowały lub współfinansowały przedsięwzięcia wchodzące w zakres zadań własnych miasta oraz zadań zleconych wykonywanych przez powiatowe służby, inspekcje i strażę. 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 i sportowych, zakupy dla domów kultury i bibliotek, dofinansowywanie badań medycznych oraz wspieranie działań z zakresu opieki społecznej, jak również inicjatyw na rzecz bezpieczeństwa mieszkańców. Szczegółowy sposób wyboru i realizacji zadań priorytetowych określany był poprzez zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa (Procedura realizacji zadań priorytetowych dzielnic). Zgodnie z jego 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>72</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% całej kwoty, jaką dysponowała dzielnica. Drugie związane było

---

<sup>72</sup> Zarządzenie nr 2281/2007 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29 października 2007 r. w sprawie wprowadzenia Procedury realizacji zadań priorytetowych dzielnic, § 4.



z możliwością ustalenia przez radę dzielnicy rezerwy – jej wielkość, podobnie jak w przypadku zadań z zakresu komunikacji, nie mogła przekroczyć 10% posiadanych środków. Po podjęciu przez rady dzielnic odpowiednich uchwał zarządy (w praktyce często sam przewodniczący) wskazywały realizatorów zadań, czyli właściwe ze względu na swoje kompetencje miejskie jednostki organizacyjne, przysyłając do nich wnioski priorytetowe (dla każdego zadania osobny wniosek). Jednostki realizujące analizowały możliwość ich realizacji pod względem techniczno-finansowym<sup>73</sup>.

Po weryfikacji zadań Wydział Budżetu Miasta Krakowa umieszczał je w przedkładanym Prezydentowi Miasta Krakowa projekcie uchwały budżetowej. Podjęta przez Radę Miasta Krakowa uchwała budżetowa wraz z wykazem zadań kierowana była do wskazanych przez dzielnice 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 (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 sprawozdania półroczne, a do 20 lutego roku następnego – sprawozdania roczne z rzeczowego wykonania zadań, które przekazywała do Wydziału Budżetu Miasta<sup>74</sup>.

Dzielnice miały prawo kontroli i oceny realizacji zadań. Z wnioskiem o kontrolę w formie uchwały mogła wystąpić rada dzielnicy. Prezydent Miasta Krakowa rozpatrywał wnioski rady dzielnicy i rozstrzygał o zasadności przeprowadzenia kontroli bądź też nadania sprawie biegu w innym trybie. W przypadku zlecenia kontroli Wydział Kontroli Wewnętrznej Urzędu Miasta Krakowa po zakończeniu czynności kontrolnych informował wnioskodawców o swoich ustaleniach<sup>75</sup>. Ważnym uprawnieniem dzielnic w zakresie kontroli realizacji zadań priorytetowych było uczestnictwo wydelegowanych przedstawicieli w pracach komisji powoływanych do odbioru wykonanych zadań.

Procedura realizacji zadań priorytetowych dopuszczała w wyjątkowych przypadkach zmianę zadań. Rada dzielnicy po uzyskaniu pozytywnej opinii właściwej jednostki realizującej mogła podjąć w tej sprawie uchwałę. W praktyce dzielnice dokonywały częstych zmian na listach zadań priorytetowych,

---

<sup>73</sup> Ibidem, § 9.

<sup>74</sup> Ibidem, § 13.

<sup>75</sup> Zarządzenie nr 1362/2008 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie wprowadzenia procedury kontroli zadań priorytetowych i powierzonych dzielnic.

### 3.2. Gospodarka finansowa i zadania krakowskich dzielnic

m.in. z uwagi na długi okres ich planowania i skomplikowaną procedurę realizacji<sup>76</sup>.

Wysokość środków finansowych przeznaczonych na wykonanie zadań priorytetowych ustalana była przez Radę Miasta Krakowa w uchwale budżetowej i dzielona po równo dla wszystkich 18 jednostek. W momencie uruchomienia programu w 1994 r. jednostki pomocnicze otrzymały po 300 000 zł każda. W kolejnych latach następował systematyczny wzrost środków przeznaczanych na zadania priorytetowe, przy czym największa jego dynamika przypadła na okres 1997–2001 – wtedy to środki finansowe przeznaczane przez Radę Miasta Krakowa na ten cel wzrosły o ponad połowę. Z uwagi na kryzys w finansach miasta w 2010 r. nakłady na program zostały obniżone<sup>77</sup>. Wysokość środków przeznaczanych na program zadań priorytetowych dzielnic prezentują tabela 33 oraz wykres 12.

Tabela 33. Wysokość środków finansowych przeznaczanych na program zadań priorytetowych dzielnic Krakowa (w zł)

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

<sup>76</sup> Zarządzenia nr 2281/2007 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29 października 2007 r. w sprawie wprowadzenia Procedury realizacji zadań priorytetowych dzielnic, § 17.

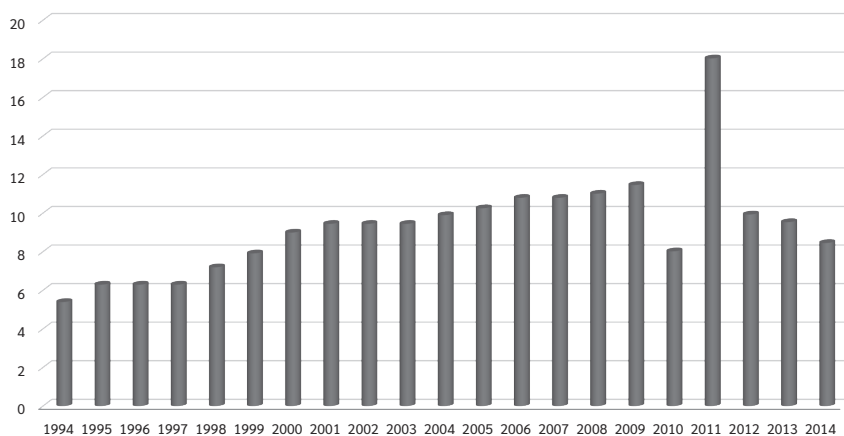
<sup>77</sup> M. Wrzos-Lubaś, *Prezydent Krakowa tnie kasę w dzielnicach*, „Gazeta Krakowska” [online], 19 czerwca 2012 [<https://gazetakrakowska.pl/prezydent-krakowa-tnie-kase-w-dzielnicach/ar/417360>; dostęp: 1 grudnia 2021].

### Rozdział 3. Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

Lata	Środki ogółem	Środki przypadające na jedną dzielnicę
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

Źródło: *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [[http://bip.krakow.pl/?dok\\_id=1561](http://bip.krakow.pl/?dok_id=1561); dostęp: 11 kwietnia 2017].

Wykres 12. Wysokość środków finansowych przeznaczanych na program zadań priorytetowych dzielnic Krakowa (w mln zł)



Źródło: *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [[http://bip.krakow.pl/?dok\\_id=1561](http://bip.krakow.pl/?dok_id=1561); dostęp: 11 kwietnia 2017].

Przekazywane dzielnicom środki pozwoliły na uruchomienie w latach 1994–2002 następującej liczby zadań: 330 w 1994 r., ok. 600 rocznie w latach 1995–1998 i łącznie 3060 zadań w trakcie III kadencji (lata 1999–2002).

### 3.2. Gospodarka finansowa i zadania krakowskich dzielnic

W pierwszym roku budżetowym IV kadencji jednostki pomocnicze zgłosiły do realizacji 703 zadania<sup>78</sup>. Po roku 2006 liczba zgłoszonych zadań uległa stabilizacji na poziomie ok. 3000 na kadencję (tabela 34 przedstawia w sposób szczegółowy liczbę zadań zgłoszonych przez dzielnice w latach 2003–2006).

Tabela 34. 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
2003	49	49	40	47	27	32	29	44	29
2004	39	61	45	53	40	37	29	44	37
2005	48	44	50	35	33	29	34	43	44
2006	35	54	51	35	37	29	37	41	43
Razem:	171	208	186	170	137	127	129	172	153
	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII
2003	51	35	36	42	35	18	43	51	34
2004	46	26	57	43	39	32	45	57	47
2005	44	34	57	52	46	27	51	56	54
2006	40	44	50	43	42	30	47	49	39
Razem:	181	139	200	180	162	107	186	213	174
Suma za całą IV kadencję: 2995									

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 konkursach grantowych przeznaczonych dla organizacji pozarządowych spowodowała, że dzielnice zaczęły przeznaczać stałe kwoty na wsparcie inicjatyw trzeciego sektora (dla przykładu w 2003 r. była to kwota 300 000 zł). Oprócz współpracy z organizacjami pozarządowymi jednostki pomocnicze przeznaczały relatywnie dużą część środków finansowych na komunikację ze swoimi mieszkańcami. W ramach tego

<sup>78</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.

### Rozdział 3. Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

obszaru realizowane były takie zadania, jak: druk, redakcja i kolportaż dzielnicowych gazetek, druk materiałów promocyjnych, obsługa tablic informacyjnych oraz stron internetowych. Przykładowo w 2003 r. na druk samych gazetek rady dzielnic przeznaczyły kwotę ponad 380 000 zł<sup>79</sup>.

Oceniając program zadań priorytetowych, należy wskazać argumenty przemawiające na jego korzyść, takie chociażby jak wysoki poziom wykorzystywania przez dzielnice środków finansowych. Większość jednostek pomocniczych potrafiła, pomimo skomplikowanej procedury realizacyjnej, rozdysponować przyznane im środki. Przykładowy poziom wykorzystywania przez nie środków przyznanych w latach 2003–2006 przedstawia tabela 35.

Analizując zadania pod kątem struktury wydatków, należy zauważyć, że dominującą pozycję stanowiły wydatki bieżące, wynoszące ok. 80% całej kwoty. Pozostałe środki, czyli ok. 20%, przeznaczane były na inwestycje. Główną pozycją realizowaną w ramach wydatków bieżących były zadania z zakresu oświaty, pochłaniające (dane z lat 2003–2006) ponad 25% wszystkich rozdysponowywanych środków. Ponadto dzielnice w ramach wydatków bieżących finansowały zadania z zakresu: gospodarki komunalnej, kultury, sportu, rekreacji, bezpieczeństwa, pomocy społecznej oraz zdrowia. Do najczęściej wskazywanych zadań inwestycyjnych należały przedsięwzięcia związane z gospodarką komunalną (ponad 50% wszystkich wydatków inwestycyjnych dzielnic) oraz bezpieczeństwem i oświatą. Struktura zadań nie była jednolita, istniały pewne różnice w tym zakresie pomiędzy poszczególnymi jednostkami pomocniczymi.

Tabela 35. Stopień wykorzystania środków priorytetowych przez dzielnice Krakowa w latach 2003–2006

Rok	Numer dzielnicy i stopień wykorzystania środków priorytetowych w %								
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
2003	98,9	98,4	99,5	98,6	90,0	99,6	99,8	99,5	75,4
2004	97,4	96,3	98,2	98,9	98,7	99,4	98,7	99,3	99,6
2005	99,4	99,6	99,8	99,9	99,8	99,9	99,2	97,8	99,2
2006	98,9	93,6	99,4	98,6	94,4	99,4	98,7	99,2	97,2
Średnia	98,6	97,0	99,2	99,0	95,7	99,6	99,1	98,9	92,9

<sup>79</sup> *Dzielnice Miasta Krakowa na przestrzeni...*, s. 16.

### 3.2. Gospodarka finansowa i zadania krakowskich dzielnic

	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII
2003	98,8	98,4	97,8	98,6	98,0	99,3	98,0	99,4	99,4
2004	94,2	99,0	98,2	99,8	98,7	99,9	99,7	99,3	99,4
2005	97,2	82,5	98,5	98,3	98,9	99,7	99,9	99,7	97,4
2006	98,5	99,1	98,3	99,8	98,5	98,6	99,2	95,3	98,8
Średnia	97,2	94,7	98,2	99,1	98,5	99,4	99,2	98,4	98,7
Średnia za całą IV kadencję: 97,98									

Źródło: *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [[http://bip.krakow.pl/?dok\\_id=1561](http://bip.krakow.pl/?dok_id=1561); dostęp: 11 kwietnia 2017].

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 miasta dało tym jednostkom wymierną możliwość wpływania na działania jego samorządu. Co więcej, jednostki pomocnicze uzyskały narzędzie pozwalające realizować zadania niezależnie od polityki władz Krakowa. Znaczenie zadań priorytetowych umniejsza nieco jedynie fakt względnie niskich nakładów finansowych przekazywanych na realizację programu w stosunku do potrzeb.

#### 3.2.3. Zadania powierzone

Środki finansowe przeznaczane na zadania powierzone dzielnicom wyodrębniane były w budżecie Krakowa według poszczególnych dziedzin w ramach planów finansowych komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Krakowa oraz miejskich jednostek organizacyjnych. Wysokość środków przypadająca na każdą z dzielnic określana była na podstawie algorytmów ustalonych w szczegółowych procedurach planowania i realizacji zadań powierzonych (każda dzielnica dysponowała jednakową kwotą dla zadań z zakresu lokalnych wydarzeń kulturalnych, programu „Bezpieczny Kraków” i problematyki osób niepełnosprawnych).

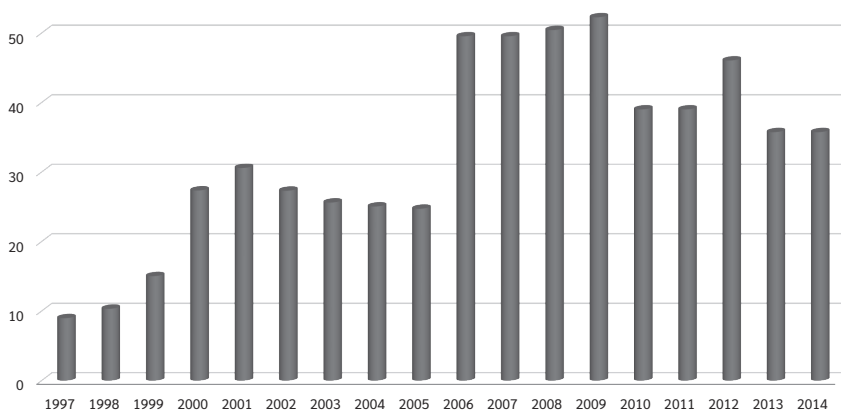
Dzielnice, uwzględniając potrzeby oraz możliwości realizacji, określały listy rankingowe zadań. Komórki organizacyjne Urzędu Miasta Krakowa, miejskie jednostki organizacyjne, oceniały techniczno-finansowe możliwości ich

### Rozdział 3. Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

wykonania. Po zatwierdzeniu uchwały merytorycznej i budżetowej na wskazane zadania uruchamiane były środki finansowe, a realizatorzy zadań przystępowali do ich wykonywania. Kontrole nad ich realizacją sprawowały dzielnice, z możliwością wnioskowania o zmianę realizatora włącznie. Jednostki te mogły również zmieniać zadania w toku realizacji.

Poziom wykorzystania środków przeznaczonych na zadania powierzone oscylował w granicach 98–99%, co świadczyło o maksymalnym rozdysponowaniu otrzymywanych środków<sup>80</sup>. Wykres 13 i tabela 36 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 tymi zadaniami miała odrębną procedurę. Wyjątek dotyczył jedynie zadań z zakresu modernizacji ogródków jordanowskich oraz zadań dotyczących tworzenia zieleńców i skwerów, których planowanie i realizację określano razem, jednym wspólnym zarządzeniem.

Wykres 13. Wysokość środków finansowych przeznaczanych na zadania powierzone dzielnic Krakowa w latach 1997–2014 (w mln zł)



Źródło: *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [[http://bip.krakow.pl/?dok\\_id=1561](http://bip.krakow.pl/?dok_id=1561); dostęp: 11 kwietnia 2017].

<sup>80</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [[http://bip.krakow.pl/?dok\\_id=1561](http://bip.krakow.pl/?dok_id=1561); dostęp: 11 kwietnia 2017].

### 3.2. Gospodarka finansowa i zadania krakowskich dzielnic

Tabela 36. Wysokość środków finansowych przeznaczanych na zadania powierzone dzielnic Krakowa w latach 1997–2014 (w zł)

RODZAJE zadań powierzonych	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
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
Prace remontowe żłobków									
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
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
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
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
Lokalne wydarzenia kulturalne	-	-	-	180 000	189 000	189 000	189 000	189 000	194 400
Program poprawy bezpieczeństwa „Bezpieczny Kraków”	-	-	-	-	126 000	126 000	126 000	126 000	129 600
Problematyka osób niepełnosprawnych	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Osielowa i szkolna infrastruktura sportowa	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<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>



### Rozdział 3. Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

RODZAJE zadań powierzonych	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Prace remontowe szkół podstawowych i przedszkoli	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 złołbków	240 000	240 000	245 000	255 240	180 000	180 000	225 000	191 700	191 700
Prace remontowe dróg i chodników	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	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	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	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	4 000 000	-	-
Lokalne wydarzenia kulturalne	403 200	403 200	412 000	428 760	300 600	300 600	378 000	321 300	321 300
Program poprawy bezpieczeństwa „Bezpieczny Kraków”	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>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; dostęp: 11 kwietnia 2017].

### 3.2. Gospodarka finansowa i zadania krakowskich dzielnic

Najbardziej charakterystyczną procedurą planowania i realizacji zadań powierzonych była procedura prac remontowych prowadzonych 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 których udział brali przedstawiciele Wydziału Edukacji Urzędu Miasta Krakowa, dzielnicy oraz Zespołu Ekonomiki Oświaty w Krakowie (do 2009 r. przedstawicielami ZEO byli pracownicy właściwego terytorialnie, jednego z 3 działających wówczas, zakładu ekonomiki oświaty). Na podstawie przeglądu Wydział Edukacji sporządzał wykazy potrzeb remontowych poszczególnych placówek i przekazywał je dzielnicom. Jednostki pomocnicze ustalały wstępne listy rankingowe proponowanych prac remontowych i przekazywały je do Wydziału Edukacji<sup>81</sup>.

Wydzielone w ramach zadań powierzonych na prace remontowe w placówkach oświatowych środki finansowe dzielone były według następujących zasad:

- 900 000 zł przeznaczane było na wykonywanie przeglądów placówek oświatowych,
- 15% pozostałych środków pozostawało w gestii Wydziału Edukacji z przeznaczeniem na usuwanie awarii,
- 85% podlegało rozdysponowaniu pomiędzy dzielnice proporcjonalnie do potrzeb remontowych i liczby dzieci uczęszczających do placówek oświatowych na terenie każdej z dzielnic<sup>82</sup>.

Wprowadzenie powyższego podziału oznaczało, że część środków finansowych przeznaczanych na program nie była przekazywana do dyspozycji dzielnic, pozostając w gestii Wydziału Edukacji oraz bezpośredniego realizatora zadań – Zespołu Ekonomiki Oświaty.

Po przekazaniu przez Wydział Edukacji informacji do dzielnic o kwotach przysługujących im na realizację zadań remontowych jednostki pomocnicze podejmowały uchwały, wskazując w formie listy rankingowej wykaz zadań wraz z przypisanymi do nich kwotami. Przypisane kwoty nie mogły różnić

---

<sup>81</sup> 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.

<sup>82</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.

się od kwot wskazanych w wycenach i kosztorysach inwestorskich. Procedura przewidywała przy tym możliwość etapowania zadań (realizację w kilku latach budżetowych), jeżeli ich koszt przewyższał 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 obowiązywał również w dziedzinie prac remontowych w żłobkach, przy czym jednostką odpowiedzialną za ich realizację nie był Wydział Edukacji Urzędu Miasta Krakowa, ale Wydział Spraw Społecznych Urzędu Miasta Krakowa<sup>83</sup> (od 2007 r. funkcję tę przejęło wydodrębnione z wydziału Biuro ds. Ochrony Zdrowia)<sup>84</sup>.

Kolejna procedura realizacji zadań powierzonych dotyczyła zadań z zakresu budowy i przebudowy ulic lokalnych wraz z oświetleniem oraz remontów dróg, chodników i oświetlenia. Charakteryzowała się ona wysoce skomplikowanymi algorytmami określającymi podział środków pomiędzy poszczególne jednostki pomocnicze. Dla tej grupy zadań wysokość środków finansowych 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 dzielnic,

---

<sup>83</sup> Zarządzenie nr 1451/2005 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 5 sierpnia 2005 r. w sprawie procedury planowania i realizacji prac remontowych żłobków.

<sup>84</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.

### 3.2. Gospodarka finansowa i zadania krakowskich dzielnic

- 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.

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 poszczególnych dzielnic znajdujących się wewnątrz i na zewnątrz pierwszej obwodnicy Krakowa w stosunku do powierzchni rzeczywistej ulic gminnych w całym mieście<sup>85</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 Krakowa na tej podstawie przeprowadzał analizę możliwości ich pozyskania. Jeżeli zadanie nie mogło być wykonane, jednostka realizująca niezwłocznie informowała o tym 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 prac remontowych dróg, chodników i oświetlenia lub – jeżeli pozwalały na to terminy – 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 bazie wykazu i szacunkowych kosztów dzielnice 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.

---

<sup>85</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.

Niewykorzystane środki finansowe w ramach programu prac remontowych dróg, chodników i oświetlenia mogły być przeznaczane, za zgodą Rady Miasta Krakowa, na dofinansowanie zadań planowanych i realizowanych w ramach programu budowy i modernizacji 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 architekturą regulowała planowanie i wykonywanie zadań powierzonych z 2 ściśle powiązanych ze sobą obszarów, 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 zaczynać się od zadań wskazanych przez jednostkę realizującą, związanych z bieżącym utrzymaniem i konserwacją ogródków jordanowskich. Taki zapis procedury wprowadzał istotne ograniczenie w uprawnieniach decyzyjnych dzielnic, lecz równocześnie 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 wysokość środków przeznaczanych na prace modernizacyjne ogródków jordanowskich w poszczególnych dzielnicach uzależniona była od liczby placów zabaw, które znajdowały się na ich obszarze.

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 r. możliwość współfinansowania zadań w zakresie modernizacyjno-remontowym ogródków jordanowskich na terenach spółdzielni mieszkaniowych, w przypadku gdy któraś z nich zadeklarowała pokrycie co najmniej 50% kosztów realizacji zadania oraz przejęcie obowiązków gospodarza placu zabaw i jego utrzymania 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 doposażenia

### 3.2. Gospodarka finansowa i zadania krakowskich dzielnic

obiektów zabawowo-sportowych na terenach szkół i przedszkoli, pod warunkiem ich funkcjonowania jako obiektów ogólnie dostępnych<sup>86</sup>.

Jak już wspomniano, zadaniami powierzonymi, w których środki finansowe rozdzielane były w sposób równomierny 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 projektów w ramach tych 3 programów zadań powierzonych charakteryzowały się pewnym podobieństwem. Jedyną istotną różnicą dotyczyła zadań wskazanych w ramach programu „Bezpieczny Kraków”. Zgodnie z zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa funkcjonujący w każdej dzielnicy dzielnicowy zespół koordynacyjny przedstawiał jej zarządowi propozycje zadań, na podstawie których zarząd przygotowywał projekt uchwały rady dzielnicy. 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 omawiane programy były odpowiednio wydziały Urzędu Miasta Krakowa: dla zadań wskazanych w ramach lokalnych wydarzeń kulturalnych – Wydział Kultury i Dziedzictwa Narodowego<sup>87</sup>, dla zadań finansowanych w ramach programu „Bezpieczny Kraków” – Wydział Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego<sup>88</sup>, a dla zadań z zakresu problematyki osób niepełnosprawnych – Wydział Świadczeń Socjalnych<sup>89</sup>.

Ostatni z realizowanych programów zadań powierzonych dotyczył budowy, modernizacji i prac remontowych osiedlowej i szkolnej infrastruktury sportowej oraz rekreacyjnej i został wprowadzony uchwałą Rady Miasta Krakowa

---

<sup>86</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 (osiedlowych placów zabaw) oraz zielenic i skwerów wraz z małą architekturą.

<sup>87</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>88</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>89</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.

w 2009 r.<sup>90</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 zastosowanym jedynie dla tego programu.

Komisje składające się z przedstawicieli Zarządu Infrastruktury Sportowej oraz właściwej terytorialnie dzielnicy przeprowadzały przegląd istniejących obiektów sportowych, 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. Dzielnice ustalały i przekazywały ponownie jednostce realizującej listy rankingowe w terminie do 15 sierpnia tego roku. W przypadku niepodjęcia stosownej uchwały przez radę dzielnicy Zarząd Infrastruktury Sportowej ustalał samodzielnie listę rankingową realizowanych zadań<sup>91</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 przez 3 lata; procedura dopuszczała ponadto współfinansowanie do wysokości 50% kosztów zadań realizowanych na terenach będących własnością spółdzielni mieszkaniowych, przy czym spółdzielnia mieszkaniowa musiała zagwarantować przejęcie obowiązków gospodarza obiektu sportowego oraz zapewnić jego ogólną dostępność.

Program zadań powierzonych stanowił podstawowe narzędzie finansowania zadań krakowskich dzielnic. Analiza wysokości środków finansowych przeznaczanych na jego realizację, a zwłaszcza fakt stopniowego obejmowania nim coraz to nowych obszarów aktywności samorządu, jest istotnym

---

<sup>90</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.

<sup>91</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.

### 3.2. Gospodarka finansowa i zadania krakowskich dzielnic

argumentem przemawiającym na korzyść tezy o wzroście znaczenia dzielnic w latach 1996–2014, a więc w okresie obowiązywania tego programu.

#### 3.2.4. Zadania dzielnic oraz środki wydzielone do ich dyspozycji po 2014 r.

Przyjęcie w 2009 r. nowej ustawy o finansach publicznych określiło wymóg prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego gospodarki finansowej w układzie wieloletnim w ramach wieloletniej prognozy finansowej. 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, równoległe z nową ustawą w latach 2010–2013 funkcjonowały niektóre przepisy ustawy dotychczasowej<sup>92</sup>.

Postanowienia nowej ustawy w kontekście funkcjonowania krakowskich dzielnic niosły ze sobą poważne konsekwencje dotyczące 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) ujemowane 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 r. nie obejmowała zadań dzielnic<sup>93</sup>. Taki stan rzecz skutkował

<sup>92</sup> J. Charytoniuk, *Jakie zmiany wnosi nowa ustawa o finansach publicznych?*, Infor.pl [<http://ksiegowosc.infor.pl/raport-dnia/111088,Jakie-zmiany-wnosi-nowa-ustawa-o-finansach-publicznych.html>]; dostęp: 12 stycznia 2017].

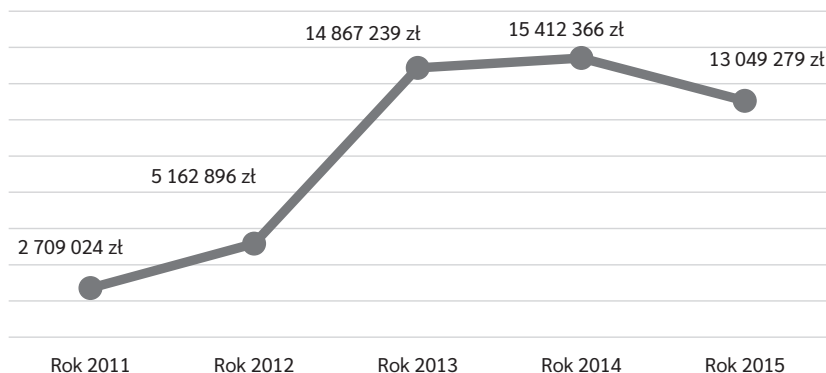
<sup>93</sup> Uchwała nr VIII/63/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Krakowa na lata 2011–2033.



### Rozdział 3. Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

niemożnością finansowania przez te jednostki zadań trwających dłużej niż rok, a więc w praktyce poważnie utrudniał (jeżeli nie uniemożliwiał) realizację zadań inwestycyjnych wskazywanych przez dzielnice (zob. wykres 14).

Wykres 14. Nakłady inwestycyjne krakowskich dzielnic w latach 2011–2015



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 2011 r. wyniósł on tylko 36,5% całości planu finansowego zadań. Wykonanie zadań inwestycyjnych dzielnic w ujęciu procentowym pokazuje tabela 37.

Tabela 37. Wykonanie zadań inwestycyjnych dzielnic Krakowa w latach 2011–2015 (w %)

Rok	2011	2012	2013	2014	2015
Wykonanie	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].

Sytuacja, w której dzielnice nie mogły realizować wieloletnich wydatków inwestycyjnych, trwała do 2013 r., kiedy to weszła w życie nowelizacja Statutu

### 3.2. Gospodarka finansowa i zadania krakowskich dzielnic

Miasta Krakowa zmieniająca zasady prowadzenia przez jednostki pomocnicze gospodarki finansowej. Zgodnie z nowymi regulacjami środki wydzielone do dyspozycji dzielnic określone zostały w układzie wieloletnim na podstawie zapisów wieloletniej prognozy finansowej. W przypadku wskazania zadania w cyklu wieloletnim rada dzielnicy musiała podjąć uchwałę określającą nakład środków finansowych niezbędnych do realizacji tego zadania w danym roku budżetowym i w latach następnych, aż do zakończenia jego realizacji<sup>94</sup>.

Zmiana zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez dzielnice sprawiła, że funkcjonujący podział na program zadań priorytetowych i powierzonych stał się anachronizmem utrudniającym tym jednostkom prowadzenie gospodarki finansowej. Dla 10 dziedzin objętych programem zadań powierzonych należało wydzielić 10 osobnych pul środków finansowych. Realizacja zadania o wartości kilkuset tysięcy złotych często oznaczała 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 3 rodzaje zadań powierzonych: modernizację ogródków jordanowskich (161 410 zł), tworzenie zieleńców i skwerów (48 590 zł), problematykę osób niepełnosprawnych (140 000 zł)<sup>95</sup>. Poszczególne programy zadań powierzonych miały przypisanych różnych realizatorów oraz różne terminy podejmowania przez rady dzielnic uchwał, co komplikowało proces decyzyjny i sprawiło, że system finansowania zadań dzielnic stał się niewydolny.

Przyjmując nowe statuty dzielnic, Rada Miasta Krakowa postanowiła o nadaniu nowej formuły zadaniowej tym jednostkom. Określono statutowy katalog kompetencji dzielnic oraz nowy system finansowania ich zadań. Wraz z wejściem w życie nowych statutów likwidacji uległ program zadań powierzonych i priorytetowych. Osobne pule środków finansowych przeznaczane 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% środków dzielonych jest w równym stopniu na każdą z dzielnic, kolejne 40% rozdysponowywane jest proporcjonalnie do liczby stałych mieszkańców

<sup>94</sup> Uchwała nr LXXII/1062/13 z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Krakowa.

<sup>95</sup> Zob. Uchwała nr LXXVII/1134/13 Rady 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.).

jednostek pomocniczych, a podział ostatnich 20% 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<sup>96</sup>.

Nowe statuty dzielnic wprowadziły jedną procedurę oraz jeden kalendarz realizacji zadań<sup>97</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 tego roku miejskie jednostki organizacyjne określają koszt wnioskowanych zadań oraz 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>98</sup>.

Nadając dzielnicom nowe statuty, Rada Miasta Krakowa znacznie zwiększyła możliwość dysponowania środkami finansowymi przez te jednostki. Środki wydzielone do ich dyspozycji mogą być przeznaczone na realizację przedsięwzięć wchodzących w zakres zadań własnych gminy oraz na realizację zadań zleconych do wykonywania przez powiatowe służby, inspekcje i straże. Jedy-  
nym statutowym ograniczeniem w dysponowaniu środkami finansowymi jest obowiązująca reguła wydatkowa określająca maksymalny bądź minimalny pułap środków koniecznych do przeznaczenia na poszczególne dziedziny działalności dzielnic. Zgodnie z przyjętymi zasadami dzielnice zobligowane są do przeznaczania co najmniej 70% środków finansowych będących w ich dyspozycji na: remonty budynków szkół podstawowych, gimnazjów, przedszkoli oraz żłobków, budowę, modernizację, remonty ogródków jordanowskich, zieleni i skwerów, budowę, modernizację i remonty miejskiej infrastruktury drogowej oraz budowę, modernizację i remonty osiedlowej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej. Dalsze 5% środków jednostki pomocnicze muszą przeznaczać na realizację dzielnicowych programów wspierania osób niepełnosprawnych. Ustalone progi maksymalne dotyczą zadań związanych z obsługą

<sup>96</sup> Uchwała nr XCIX/1495/14 Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, § 64.

<sup>97</sup> *Nowe statuty dzielnic*, *Goniec Małopolski* [<http://www.goniecmałopolski.pl/artykul,1485,nowe-statuty-dzielnic.html>]; dostęp: 12 stycznia 2017).

<sup>98</sup> Uchwała nr XCIX/1495/14 Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, § 70.

### 3.2. Gospodarka finansowa i zadania krakowskich dzielnic

administracyjno-biurową rad i zarządów dzielnic oraz komunikacji z mieszkańcami – na każdy z tych obszarów dzielnice mogą przeznaczyć nie więcej niż 2% swoich budżetów<sup>99</sup>.

Wprowadzenie reguły wydatkowej przełożyło się na zmiany gospodarki finansowej dzielnic. Zadania związane z bieżącym utrzymaniem, jak też organizacją przeglądów i usuwaniem awarii zostały w całości przeniesione do właściwości miejskich jednostek organizacyjnych. 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>100</sup>.

Ujednolicenie procedur realizacji zadań dzielnic przełożyło się także na zmiany zasad sprawozdawczości i procedury kontrolne. Miejskie jednostki organizacyjne umożliwiają dzielnicom konsultację wszystkich etapów planowania i realizacji wskazanych zadań. Prezydent Miasta Krakowa został zobowiązany do przedkładania dzielnicom szczegółowych sprawozdań z realizacji zadań w 2 terminach: do 6 sierpnia roku realizacji (informacja półroczna) i do 20 lutego roku następnego (roczne sprawozdanie z wykonania zadań dzielnic). Jednostki pomocnicze mają prawo do wnioskowania o przeprowadzenie kontroli i ocenę realizacji zadań. Wniosek kontrolny, przyjmowany uchwałą rady dzielnicy, kierowany jest do Prezydenta Miasta Krakowa, który zleca 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>101</sup>. Pomimo przyjęcia 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 oraz problematyką osób niepełnosprawnych. Nowe statuty dzielnic

<sup>99</sup> Ibidem, § 65.

<sup>100</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>101</sup> Uchwała nr XCIX/1495/14 Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnic I Stare Miasto w Krakowie, § 75.

### Rozdział 3. Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

wprowadziły także mechanizmy konsultacji społecznych przy wyborze zadań, co w funkcjonowaniu krakowskich dzielnic stanowiło *novum*. Konsultacje społeczne mogą odbywać się z wykorzystaniem narzędzia budżetu obywatelskiego oraz wniosku obywatelskiego. Każda z dzielnic może przystąpić do budżetu obywatelskiego, wydzielając na ten cel część swoich środków finansowych, o których podziale w głosowaniu zadecydują mieszkańcy dzielnicy. W ramach procedury wniosku obywatelskiego grupa co najmniej 25 mieszkańców może zaproponować radzie dzielnicy wskazanie do realizacji ważnego z ich punktu widzenia zadania publicznego<sup>102</sup>.

Dzielnice nader często korzystają z możliwości udziału w budżecie obywatelskim, angażując w ten mechanizm partycypacji społecznej spore środki finansowe, co pokazuje tabela 38. Budżet obywatelski stał się nieodłącznym elementem aktywności krakowskich dzielnic, pozwala im lepiej diagnozować potrzeby mieszkańców, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom wielu grup społecznych. Znacznie rzadziej wykorzystywane jest drugie z narzędzi konsultacyjnych, tj. wniosek obywatelski. W latach 2015–2016 mieszkańcy złożyli tylko 3 takie wnioski, wszystkie adresowane do Rady Dzielnicy VII Zwierzyniec – jeden z nich, dotyczący budowy oświetlenia ulicznego w ciągu ul. Jodłowej i Starowolskiej, został przez radę dzielnicy rozpatrzony pozytywnie, a zadanie zostało przyjęte do realizacji w cyklu wieloletnim<sup>103</sup>.

Tabela 38. Wysokość środków finansowych przeznaczanych przez dzielnice Krakowa na budżet obywatelski w latach 2015–2018 (w zł)

Dzielnica	Rok 2015*	Rok 2016*	Rok 2017	Rok 2018
I Stare Miasto	130 000	70 000	100 000	110 000
II Grzegórzki	100 000	150 000	25 000	25 000
III Prądnik Czerwony	100 000	350 000	300 000	200 000
IV Prądnik Biały		400 000	400 000	400 000
V Krowodrza	50 000	50 000	100 000	100 000
VI Bronowice	100 000	100 000	100 000	100 000

<sup>102</sup> Uchwała nr XCIX/1495/14 Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, § 76–78.

<sup>103</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 2016–2017.

### 3.2. Gospodarka finansowa i zadania krakowskich dzielnic

VII Zwierzyniec	100 000	200 000	250 000	250 000
VIII Dębniki	100 000	100 000	200 000	200 000
IX Łagiewniki-Borek Fałęcki	95 000	200 000	190 000	110 000
X Swoszowice	100 000	100 000	100 000	70 000
XI Podgórze Duchackie	100 000	100 000	100 000	100 000
XII Bieżanów-Prokocim	100 000	100 000	100 000	130 000
XIII Podgórze	100 000	100 000	100 000	100 000
XIV Czyżyny	100 000	100 000	50 000	50 000
XV Mistrzejowice		200 000	100 000	100 000
XVI Bieńczyce	50 000	50 000	40 000	
XVII Wzgórza Krzesławickie	100 000	50 000	50 000	50 000
XVIII Nowa Huta	100 000	100 000	50 000	50 000
OGÓŁEM	1 525 000	2 520 000	2 355 000	2 145 000

\* Edycja łączona 2015–2016, głosowanie w 2015 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Budżet Obywatelski Miasta Krakowa* [<http://budzet.krakow.pl>; dostęp: 17 czerwca 2017].

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 tej tezy świadczy m.in. struktura wydatków dzielnic z lat 2011–2015, ujęta w tabeli 39. Zestawienie obejmuje okres od 2011 do 2015 r., a więc lata obowiązywania nowej ustawy o finansach publicznych.

Tabela 39. Wydatkowanie środków finansowych wydzielonych do dyspozycji dzielnic Krakowa w układzie działów klasyfikacji budżetowej w latach 2011–2015 (w zł)

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	4 481 630	4 050 217	3 918 023	3 979 545	875 139
Bezpieczeństwo publiczne	1 196 430	1 176 550	1 143 950	1 027 100	1 249 432

### Rozdział 3. Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

Dział klasyfikacji budżetowej	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013	Rok 2014	Rok 2015
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
OGÓŁEM	60 356 900	59 460 000	48 151 063	49 406 805	51 225 999

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: zarządzenia nr 848/12 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Krakowa za 2011 rok, informacji o stanie mienia komunalnego Gminy Miejskiej Kraków za 2011 r. 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 833/13 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 818/14 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 719/15 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 770/16 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.

### 3.2. Gospodarka finansowa i zadania krakowskich dzielnic

Wymiernym wskaźnikiem bardziej efektywnego prowadzenia gospodarki finansowej jest wyraźne zmniejszenie wydatków dzielnic w obszarze administracji publicznej występujące pomiędzy 2014 a 2015 r. (spadek z blisko 3 800 000 zł do 875 000 zł), a więc w okresie wejścia w życie postanowień nowych statutów dzielnic. Kolejnym argumentem potwierdzającym powyższą tezę jest również powszechne planowanie wydatków w układzie wieloletnim. Z 18 dzielnic 17 zaplanowało realizację swoich zadań inwestycyjnych i bieżących na podstawie wieloletniej prognozy finansowej (nie uczyniła tego tylko Dzielnicą I Stare Miasto) w perspektywie sięgającej 2020 r. (stan na 2016 r.). Łączna wysokość środków przeznaczonych przez jednostki pomocnicze na realizację zadań wieloletnich wynosiła prawie 22 000 000 zł. Zestawienie zadań wieloletnich dzielnic prezentuje tabela 40.

Tabela 40. Rozdysponowanie środków finansowych na zadania wieloletnie dzielnic Krakowa wg stanu na 2016 r. (w zł)

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



### Rozdział 3. Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

Dzielnica	Rok 2016	Rok 2017	Rok 2018	Rok 2019	Rok 2020	RAZEM
XV Mistrzejowice	25 000	220 000	565 400			810 400
XVI Bieńczyce	382 487	370 000				752 487
XVII Wzgórza Krzestawickie	571 000	280 000	100 000			951 000
XVIII Nowa Huta	600 000	300 000				900 000
<b>OGÓŁEM</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>

Źródło: 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.).

Zmiana statutów dzielnic poskutkowała przekazaniem do dyspozycji tych jednostek nowych narzędzi umożliwiających skuteczne działanie. Reforma finansów dzielnic z 2014 r. stanowi zatem kolejny etap procesu rozwoju jednostek pomocniczych miasta Krakowa.

#### 3.2.5. Pozostała grupa wydatków związana z funkcjonowaniem dzielnic

Omawiając zagadnienia związane z gospodarką finansową krakowskich 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 oraz środki przeznaczone w latach 1995–2010 na konkurs dzielnic.

Do 1998 r. diety dzielnicowych samorządowców stanowiły część wydatków związanych z funkcjonowaniem biur jednostek pomocniczych, a ich wielkość była uzależniona od wewnętrznych decyzji rad dzielnic. W 1997 r. uchwałą Rady Miasta Krakowa wydzielono diety dla przewodniczących dzielnic, których wielkość wynosić miała 1,5 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej<sup>104</sup>, następnie w 1998 r. wprowadzono diety dla pozostałych członków rad dzielnic. Zgodnie z uchwałą Rady Miasta Krakowa członkowie zarządu oraz członkowie rad dzielnic otrzymywać mieli dietę za

<sup>104</sup> 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.

### 3.2. Gospodarka finansowa i zadania krakowskich dzielnic

udział w posiedzeniach rad, zarządów i komisji dzielnic oraz zespołów problemowych, do których desygnowani zostali uchwałą swojej rady dzielnicy. Wysokość uposażenia miała być uzależniona od średniego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej<sup>105</sup>.

Stosunkowo szybko, bo już w maju 1998 r., Rada Miasta Krakowa zmieniła zasady wypłacania diet, obniżając współczynnik krotności wynagrodzenia w gospodarce narodowej do wysokości 1,3<sup>106</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 diety za działalność w radach dzielnic mogą pobierać jedynie ci spośród członków rad dzielnic, którzy nie wykonują jednocześnie mandatu radnego miasta Krakowa<sup>107</sup>.

Przewodniczący i pozostali członkowie zarządów dzielnic pobierają stałe miesięczne uposażenie, natomiast pozostali członkowie rad dzielnic – diety uzależnione od ich zaangażowania w prace jednostki pomocniczej. Dla przykładu wysokość diet w 2003 r. wynosiła dla przewodniczących zarządów dzielnic 2228,68 zł, dla ich zastępców – 1114,34 zł, członków zarządów – 557,17 zł, a pozostałych członków rad dzielnic – do 378,88 zł<sup>108</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 r. wysokość wynagrodzenia radnych miejskich (2700 zł miesięcznie), by osiągnąć pod koniec 2008 r. kwotę 3100 tys. zł miesięcznie. Wydatki budżetowe miasta na diety członków rad dzielnic

---

<sup>105</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>106</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>107</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>108</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.

### Rozdział 3. Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

wyniosły w 2008 r. 2 700 000 zł, natomiast na diety miejskich radnych – 1 500 000 zł<sup>109</sup>.

Z uwagi na znaczny wzrost uposażenia przewodniczących zarządów dzielnic Rada Miasta Krakowa zdecydowała się na kolejną korektę wysokości diet członków rad dzielnic, wprowadzając zasadę, że dieta przewodniczących zarządów dzielnic nie może być wyższa od uposażenia radnych miejskich<sup>110</sup>. Wprowadzenie tego rozwiązania ustabilizowało wysokość diet w dzielnicach. W 2014 r. dieta przewodniczących zarządów 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 wliczane były: diety za udział w sesjach rady i pracę w komisjach, dodatek dla przewodniczącego komisji i dodatek za udział w pracach zespołu problemowego powołanego np. do odbioru prac finansowanych z funduszy dzielnicy<sup>111</sup>.

Środkami finansowymi związanymi bezpośrednio z funkcjonowaniem dzielnic były także środki budżetowe przeznaczane przez Radę Miasta Krakowa w ramach konkursu dzielnic. Dzielnice corocznie od 1995 do 2010 r. 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 3 spośród nich. Środki finansowe przeznaczone na realizację zwyciężskich projektów były rokrocznie określone w budżecie miasta Krakowa. Wysokość środków przeznaczanych na ten cel prezentuje tabela 41.

---

<sup>109</sup> A. Maj, *Radny zadba o radnego*, „Dziennik Polski” 2008, nr 220.

<sup>110</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>111</sup> J. Drath, *Ile zarabiają radni w dzielnicach?*, LoveKraków.pl [http://lovekrakow.pl/aktualnosci/diety-radnych-dzielnicowych\_7794.html; dostęp: 13 stycznia 2017].

### 3.2. Gospodarka finansowa i zadania krakowskich dzielnic

Tabela 41. Wysokość środków finansowych przeznaczanych na konkurs dzielnic Krakowa w latach 1995–2010

Rok	Wysokość środków w zł	Rok	Wysokość środków w zł
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&mmi=464](http://bip.krakow.pl/?bip_id=1&mmi=464); dostęp: 11 kwietnia 2017].

Zadania konkursowe mogły być realizowane jedynie na terenach będących własnością Gminy Miejskiej Kraków, a projekt zgłaszany do konkursu musiał zawierać: 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>112</sup>.

Samorząd Krakowa stworzył własny, unikalny w skali kraju model finansowania zadań jednostek pomocniczych. Gospodarka finansowa dzielnic została skonstruowana w taki sposób, aby zagwarantować władzom miasta możliwość sprawowania kontroli nad działaniami dzielnic oraz zapewnić unitarny charakter gminy. Stąd omawiane już wcześniej ograniczenia w prowadzeniu

<sup>112</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.

gospodarki finansowej przez jednostki pomocnicze. Zmiana prawa krajowego spowodowała odejście od skomplikowanego systemu finansowania zadań dzielnic na rzecz prowadzenia przez nie wieloletniej gospodarki finansowej. Okazało się to korzystne dla tych jednostek.

Niezwykle ważne dla badanego zagadnienia jest określenie czynników, jakie wpłynęły na proces przekazywania dzielnicom coraz to nowych zadań i kompetencji. Na pewno jednym z najważniejszych wśród 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 w ramach zasady pomocniczości dzielnice będą lepiej dysponować środkami finansowymi niż miejscy urzędnicy<sup>113</sup>.

Podobnego zdania był Janusz Orkisz, przewodniczący Krajowej Konferencji Komitetów Obywatelskich. Uważa on, że dzielnice najlepiej wiedzą, jak należy wydać środki finansowe, aby osiągnąć jak największą korzyść dla swoich mieszkańców. Tę tezę poparł również Ireneusz Raś, wieloletni przewodniczący Dzielnicy XVI, radny miasta Krakowa, a obecnie poseł na Sejm RP, twierdząc, że dzielnice są bardzo efektywne w wydawaniu publicznych pieniędzy<sup>114</sup>.

Krzysztof Pakoński stwierdził 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 samorządu dzielnicowego – lokalnego<sup>115</sup>.

Powyższe opinie charakteryzują pewien sposób myślenia krakowskich samorządowców, w którym dominuje nieufność wobec pracowników urzędu, 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 60. ubiegłego wieku, głosiła pogląd, że decentralizacja jest jedynym mechanizmem zapewniającym podporządkowanie urzędników politykom, a także społecznościom lokalnym.

<sup>113</sup> S. Handzlik, *Głos podczas dyskusji*, referat wygłoszony podczas konferencji z okazji 14. rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w Krakowie, Kraków 2005.

<sup>114</sup> 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?i-dwyb=32>; dostęp: 21 września 2013].

<sup>115</sup> K. Pakoński, *Geneza powstania dzielnic miasta Krakowa*.

### 3.3. System wyborczy, udział mieszkańców Krakowa w procesie wyborczym

Postawy tego typu są niezwykle popularne zarówno na lewicy, jak i na 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 3 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, udział mieszkańców Krakowa w procesie wyborczym

Procedurę wyboru członków rad dzielnic określa ordynacja wyborcza, która do 2014 r. stanowiła odrębny, jednobrzmiący załącznik statutów dzielnic. Wraz z uchwaleniem nowych statutów przepisy ordynacji wyborczej zostały włączone bezpośrednio do tekstu zasadniczego tych aktów normatywnych. Oprócz zasad przeprowadzania wyborów ordynacja określa również sposób ich przeprowadzania oraz warunki ważności głosowania<sup>116</sup>.

W wyborach może wziąć udział każdy mieszkaniec Krakowa, który najpóźniej w dniu głosowania ukończył 18. rok życia i stale zamieszkuje na obszarze działania danej rady dzielnicy. Głosowanie przeprowadza się według zasad ordynacji większościowej w okręgach jednomandatowych. Wybory są tajne, powszechne, równe i bezpośrednie. Wyborca może oddać tylko jeden głos na jednego spośród zarejestrowanych kandydatów. O mandat członka rady dzielnicy może ubiegać się każdy, komu przysługuje czynne prawo wyborcze oraz wobec którego nie wydano prawomocnego orzeczenia sądu stwierdzającego utratę prawa wybieralności<sup>117</sup>.

W opisie kandydat może wnieść o oznaczenie nazwą lub skrótem partii politycznej albo organizacji go popierającej. Każda osoba chcąca ubiegać się o mandat członka rady dzielnicy musi złożyć w siedzibie właściwej komisji

<sup>116</sup> Uchwała nr XCIX/1495/14 Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnic I Stare Miasto w Krakowie, rozdział IV – Ordynacja wyborcza.

<sup>117</sup> Ibidem, § 85.

wyborczej komplet dokumentów: zgłoszenie kandydata oraz oświadczenie kandydata i partii (organizacji, ugrupowania) popierającej danego kandydata<sup>118</sup>. Do 2014 r. 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>119</sup>. Jeżeli w terminie przewidzianym do zgłaszania kandydatów w danym okręgu wyborczym zostanie zarejestrowany tylko jeden kandydat, dzielnicowa komisja wyborcza uznaje go za wybranego na członka rady dzielnicy<sup>120</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>121</sup>.

Wybory do rad dzielnic zarządza Rada Miasta Krakowa, wyznaczając datę wyborów i godziny głosowania oraz powołując Miejskiego Komisarza Wyborczego i Komisję Odwoławczą. Postanowienia Miejskiego Komisarza Wyborczego są wydawane stosunkowo rzadko, np. w wyborach do rad dzielnic w 2006 r. komisarz uchylił jedną uchwałę dzielnicowej komisji wyborczej, dotyczącą ustalenia rejestru kandydatów na członków rady Dzielnicy XVIII Nowa Huta<sup>122</sup>, oraz dokonał jednej wykładni przepisów ordynacji wyborczej, dotyczącej liczby mężów zaufania, jakich mogą wyznaczać poszczególni kandydaci<sup>123</sup>. Liczba członków rady wybieranych w poszczególnych dzielnicach określana jest w drodze zarządzenia Miejskiego Komisarza Wyborczego i musi być zgodna z postanowieniami ustawy o samorządzie gminnym. Określenie liczby wybieranych członków rady stanowi zatem jedynie formalną

---

<sup>118</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>119</sup> Uchwała nr XCIX/1495/14 Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, § 112.

<sup>120</sup> *Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa z dnia 16 listopada 2006 r.*, archiwum Urzędu Miasta Krakowa.

<sup>121</sup> Uchwała nr XCIX/1495/14 Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, § 114.

<sup>122</sup> Postanowienie Miejskiego Komisarza Wyborczego nr 1/2006 z dnia 9 października 2006 r.

<sup>123</sup> Postanowienie Miejskiego Komisarza Wyborczego nr 2/2006 z dnia 10 października 2006 r.

### 3.3. System wyborczy, udział mieszkańców Krakowa w procesie wyborczym

implementację przepisów ustawowych do prawa miejscowego. W dzielnicach liczących mniej niż 20 000 mieszkańców wybiera się 15 członków rad dzielnic, a w dzielnicach przekraczających liczbę 20 000 mieszkańców wybiera się 21 takich członków<sup>124</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 do zaopiniowania poszczególnym radom dzielnic, a po uzyskaniu ich opinii kieruje go – wraz ze zgłoszonymi propozycjami korekt – do Miejskiego Komisarza Wyborczego, który podejmuje ostateczną decyzję co do ich kształtu<sup>125</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, a także przestrzegać jednokowej normy przedstawicielstwa, wynikającej z podzielenia liczby mieszkańców dzielnicy przez ustaloną dla niej liczbę wybieranych członków rady. Odstępstwa od tak określonej normy przedstawicielstwa dopuszczalne są wyłącznie wtedy, gdy jest to uzasadnione względami społecznymi lub uwarunkowaniami przestrzennymi bądź ekonomicznymi. Przy czym różnice w rozmiarach okręgów wyborczych nie mogą przekroczyć 25% średniej wielkości okręgu<sup>126</sup>.

Zmiany granic okręgów wyborczych mogą być dokonywane na 3 miesiące przed dniem wyborów. Jeśli 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>127</sup>.

Organem rozstrzygającym skargi i spory wyborcze jest powoływana przez Radę Miasta Krakowa Komisja Odwoławcza. W skład komisji wchodzi:

---

<sup>124</sup> Art. 37 ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>125</sup> Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa nr 1153/2006 z dnia 6 czerwca 2006 r. w sprawie utworzenia okręgów wyborczych w wyborach do rad dzielnic miasta Krakowa w 2006 r.

<sup>126</sup> Uchwała nr XCIX/1495/14 Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, § 102.

<sup>127</sup> Ibidem, § 103.



przewodniczący, jego zastępca, sekretarz i 2 członków. Nie mogą oni kandydować na członków rad dzielnic ani też pełnić funkcji mężów zaufania poszczególnych kandydatów<sup>128</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 Wyborczego najpóźniej w 40. dniu przed dniem wyborów<sup>129</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 – osoby wyłonione z grona osób wskazanych przez kluby radnych, według stanu klubów na 60 dni przed terminem powołania komisji, przy zastosowaniu parytetu liczonego metodą Sainte-Lague<sup>130</sup>.

Przed uchwaleniem nowych statutów dzielnic ordynacja wyborcza pozostawała w gestii Prezydenta Miasta Krakowa ustalenie zasad powoływania dzielnicowych komisji wyborczych<sup>131</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>132</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>133</sup>. Miejski Komisarz Wyborczy powołuje obwodowe

<sup>128</sup> Ibidem, § 93.

<sup>129</sup> Ibidem, § 94.

<sup>130</sup> Ibidem, § 95.

<sup>131</sup> Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa nr 1445/2006 z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie utworzenia okręgów wyborczych w wyborach do rad dzielnic miasta Krakowa w 2006 r.

<sup>132</sup> Art. 12 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 1319 ze zm.).

<sup>133</sup> Uchwała nr XCIX/1495/14 Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnic I Stare Miasto w Krakowie, § 104.

### 3.3. System wyborczy, udział mieszkańców Krakowa w procesie wyborczym

komisje na 30 dni przed dniem wyborów. W ich skład wchodzi: przewodniczący, jego zastępca, sekretarz oraz 2–3 członków<sup>134</sup>.

Ordynacja wyborcza nie reguluje zasad prowadzenia kampanii wyborczej, jej postanowienia stwierdzają jedynie, że zabronione jest agitowanie w lokalu wyborczym oraz prowadzenie kampanii wyborczej w dzień przed głosowaniem, jak również 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>135</sup>. Niezwłocznie po zakończeniu głosowania obwodowa komisja wyborcza przeprowadza liczenie głosów i na tej podstawie ustala wyniki głosowania w obwodzie. W przypadku otrzymania równej liczby głosów uprawniającej do uzyskania mandatu członka rady dzielnicy przez 2 lub więcej kandydatów o jego otrzymaniu rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez przewodniczącego dzielnicowej komisji wyborczej<sup>136</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, rozpatrując protest, orzeka, czy w wyborach w danym okręgu dopuszczono się naruszenia przepisów ordynacji, które wywarło istotny wpływ na wyniki głosowania. Orzekając o naruszeniu przepisów wyborczych, Komisja Odwoławcza wnioskuje do Rady Miasta Krakowa o unieważnienie wyborów i ich ponowne zarządzanie w danym okręgu wyborczym, wskazując czynność, od której należy ponowić postępowanie wyborcze. Na orzeczenie komisji nie przysługuje środek zaskarżenia. Rada Miasta Krakowa, na podstawie złożonego przez Komisję Odwoławczą wniosku stwierdzającego nieważność wyborów we wskazanym okręgu wyborczym, zarządza przeprowadzenie ponownych wyborów, określając ich termin oraz kalendarz wyborczy<sup>137</sup>.

Analizując uczestnictwo mieszkańców w procesie wyborczym, należy zauważyć relatywnie małą frekwencję wyborczą towarzyszącą zazwyczaj wyborom do organów jednostek pomocniczych. W Krakowie sytuacja w tej materii

---

<sup>134</sup> Ibidem, § 96.

<sup>135</sup> Ibidem, § 130.

<sup>136</sup> Ibidem, § 146.

<sup>137</sup> Ibidem, § 152–156.

### Rozdział 3. Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

jest nieco odmienna – frekwencje wyborcze odnotowane w latach 1998–2018 były dość wysokie i wyniosły odpowiednio: w 1998 r. – 34,94%<sup>138</sup>, w 2002 r. – 30,36%<sup>139</sup>, w 2006 r. – 35,89%<sup>140</sup>, w 2011 r. – 12,74%<sup>141</sup>, w 2014 r. – 34,54%<sup>142</sup>, a w 2018 r. frekwencja przekroczyła 12%<sup>143</sup>. Pełne dane na temat frekwencji w wyborach do rad dzielnic za lata 1998–2014 przedstawia tabela 42. Graficzne ujęcie frekwencji wyborczej przedstawione zostało na rysunku 13, przy czym obejmuje ono okres po redukcji liczby mandatów w radach dzielnic, a więc lata 2002–2014.

Tabela 42. Frekwencja wyborcza w wyborach do rad dzielnic Krakowa w latach 1998–2014 (w %)

Nazwa dzielnicy	Frekwencja w 1998 r.	Frekwencja w 2002 r.	Frekwencja w 2006 r.	Frekwencja w 2011 r.	Frekwencja w 2014 r.
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

<sup>138</sup> *Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa z dnia 12 października 1998 r.*, archiwum Urzędu Miasta Krakowa.

<sup>139</sup> *Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa z dnia 27 października 2002 r.*, archiwum Urzędu Miasta Krakowa.

<sup>140</sup> *Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa z dnia 16 listopada 2006 r.*, archiwum Urzędu Miasta Krakowa.

<sup>141</sup> *Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa z dnia 9 stycznia 2011 r.*, archiwum Urzędu Miasta Krakowa.

<sup>142</sup> *Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa z dnia 16 listopada 2014 r.*, archiwum Urzędu Miasta Krakowa.

<sup>143</sup> G. Skowron, *Wybory do rad dzielnic 2018 w Krakowie. Wystarczyło uzyskać kilkanaście głosów, by zostać radnym*, „Dziennik Polski” [online] [<https://dziennikpolski24.pl/wybory-do-rad-dzielnic-2018-w-krakowie-wystarczylo-uzyskac-kilkanascie-glosow-by-zostac-radnym/ar/13713052>; dostęp: 27 czerwca 2021].

### 3.3. System wyborczy, udział mieszkańców Krakowa w procesie wyborczym

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 Swozowice	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 Wzgórze Krzeszawickie	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 OGÓŁEM</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., 27 października 2002 r., 16 listopada 2006 r., 9 stycznia 2011 r., 16 listopada 2014 r., archiwum Urzędu Miasta Krakowa.

Wybory do rad dzielnic w Krakowie nie zawsze charakteryzowały się relatywnie wysoką frekwencją wyborczą. Pierwsze – które odbyły się 27 października 1991 r. – z powodu małego 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. Kłopoty z ukonstytuowaniem się rad dzielnic w 1991 r. 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

### Rozdział 3. Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

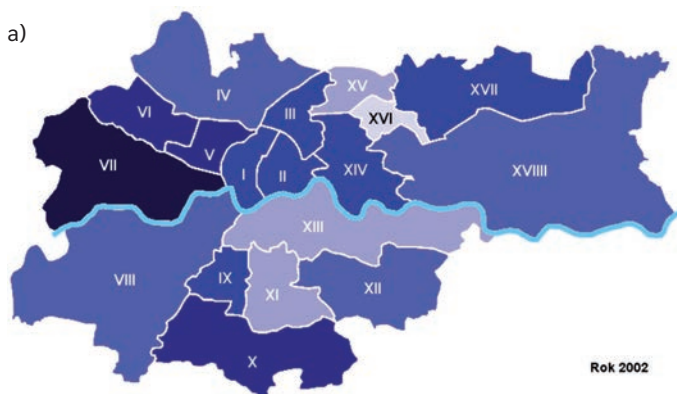
wyborami samorządowymi. W wyborach parlamentarnych tematyka samorządowa została zepchnięta na dalszy plan przez problemy ogólnokrajowe.

Podobny negatywny efekt wyborczy przyniosło rozdzielenie wyborów do rad dzielnic od pozostałych wyborów samorządowych w 2011 r. Przed podjęciem tej decyzji w Radzie 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>144</sup>.

Rozdzielenie terminu wyborów spowodowało istotny spadek frekwencji wyborczej, lecz jednak potwierdziło potencjał społeczny tkwiący w dzielnicach. W odróżnieniu od 1991 r. ukonstytuowane zostały wszystkie rady dzielnic oraz obsadzone wszystkie spośród 372 mandatów. Frekwencja 12,74%, mimo że znacznie niższa niż w wyborach w latach poprzednich, była na tle innych dużych miast i tak relatywnie wysoka (zob. wykres 9).

Rysunek 13. Frekwencja wyborcza w wyborach do rad dzielnic Krakowa, lata 2002–2014

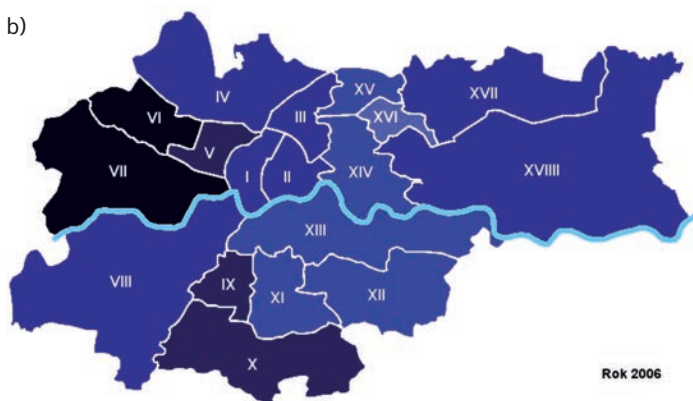
a)



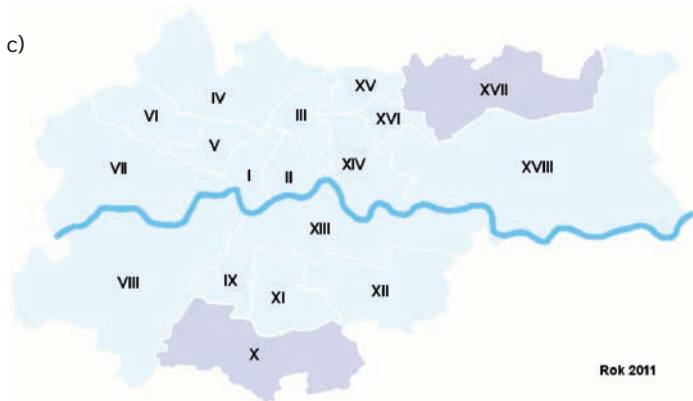
<sup>144</sup> A. Maj, *Przesunęli wybory, żeby zlikwidować dzielnice?*, Interia.pl [http://www.fakty.interia.pl/malopolskie/news-przesuneli-wybory-zeby-zlikwidowac-dzielnice,nId,1244877; dostęp: 12 kwietnia 2017].

### 3.3. System wyborczy, udział mieszkańców Krakowa w procesie wyborczym

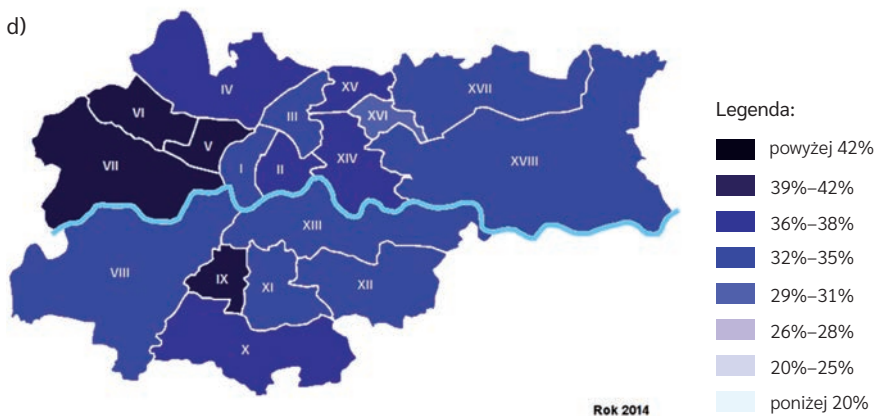
b)



c)



d)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie protokołów wyników wyborów do Rad Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa z dnia: 27 października 2002 r., 16 listopada 2006 r., 9 stycznia 2011 r., 16 listopada 2014 r., archiwum Urzędu Miasta Krakowa.

Zestawiając powyżej omówione prawidłowości, należy stwierdzić, że na stosunkowo 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 czynników. Można do nich zaliczyć w szczególności:

- zwiększenie kompetencji rad dzielnic, a przez to zwiększenie 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>145</sup>,
- wprowadzenie diet dla członków rad dzielnic, członków zarządów i przewodniczących,
- prowadzenie akcji informacyjnej przez organy miasta i organizacje pozarządowe.

Analizując wyniki wyborów, warto również odnieść się 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 członka rady dzielnicy jako kandydaci niezależni. W 1998 r. we wszystkich dzielnicach zarejestrowało się łącznie 1749 osób kandydujących do rad dzielnic, w 2002 r. było ich 1849, w 2006 r. – 1335, w 2011 r. ich liczba była najniższa i wyniosła 1150 osób, aby w 2014 r. wzrosnąć do 1452<sup>146</sup>. Z powyższej analizy wynika wyraźnie kilka prawidłowości: małej frekwencji wyborczej w 2011 r. towarzyszyła mniejsza liczba zarejestrowanych kandydatów, redukcja mandatów do rad dzielnic przeprowadzona w 2002 r. nie miała wpływu na liczbę osób chcących ubiegać się o wybór, a przywrócenie połączonych terminów wyborów w 2014 r. spowodowało wzrost zainteresowania ubieganiem się o mandaty członków rad dzielnic.

Z racji wykrystalizowania się podziału sceny politycznej na dwie główne partie polityczne: Prawo i Sprawiedliwość oraz Platformę Obywatelską RP, jak też z uwagi na zmianę liczby mandatów w radach dzielnic materiał porównawczy do przeprowadzenia pogłębionej analizy wyborczej obejmuje lata 2002–2014. Przyjęcie do dalszych badań wskazanego okresu ułatwia

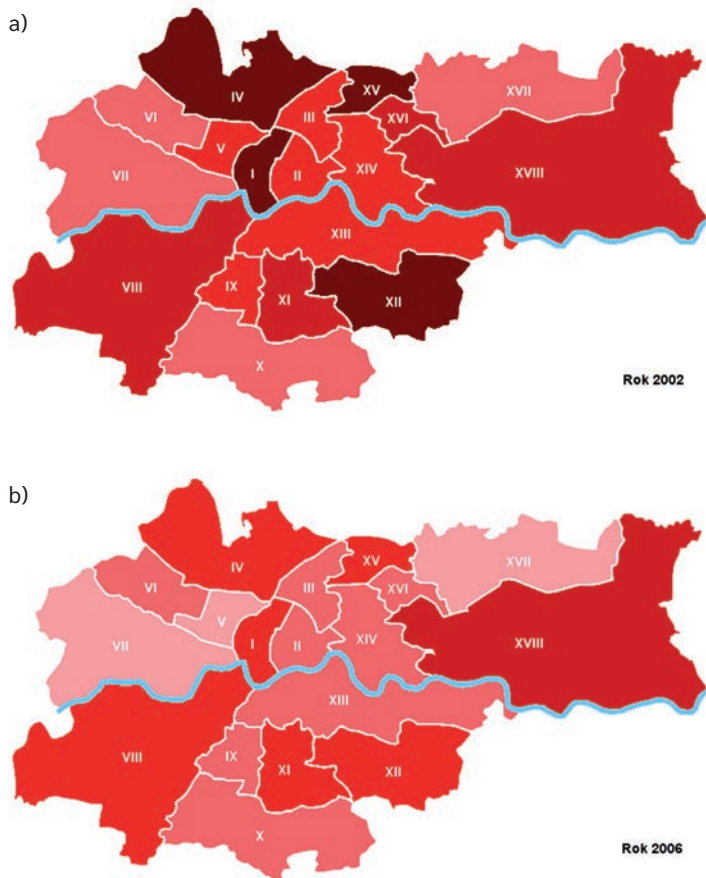
<sup>145</sup> *Komitet Obywatelski Miasta Krakowa* [<http://www.komk-krakow.pl/www/index.php/historia/>; dostęp: 16 kwietnia 2013].

<sup>146</sup> Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa.

### 3.3. System wyborczy, udział mieszkańców Krakowa w procesie wyborczym

uzyskanie materiału porównawczego do wykazania zachodzących prawidłowości. Szczegółowe dane wyjściowe prezentują rysunek 14 oraz tabele od 43 do 46.

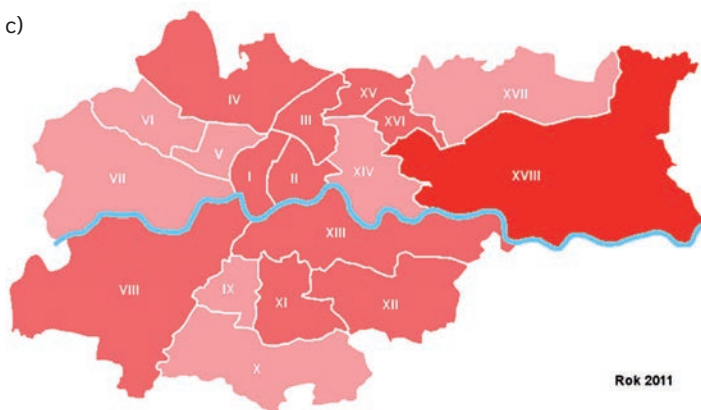
Rysunek 14. Średnia liczba kandydatów w wyborach do rad dzielnic Krakowa, lata 2002–2014



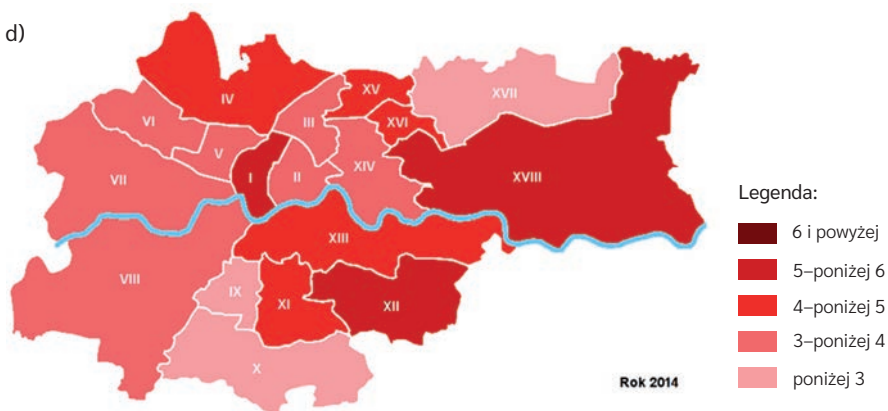


### Rozdział 3. Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

c)



d)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie protokołów wyników wyborów do Rad Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa z dnia: 27 października 2002 r., 16 listopada 2006 r., 9 stycznia 2011 r. 16 listopada 2014 r., archiwum Urzędu Miasta Krakowa.

### 3.3. System wyborczy, udział mieszkańców Krakowa w procesie wyborczym

Tabela 43. Kandydaci zarejestrowani w wyborach do rad dzielnic Krakowa w 2002 r. – podział na ugrupowania polityczne

Dzielnica	PO	PIS	SLD	LPR	Samobrona	UP	KPN	SD	UPR	Kandydaci niezależni/bezpartyjni	Komitety i organizacje lokalne	Suma	Średnia na 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
V	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
Suma	126	152	188	157	57	18	7	2	12	554	574	1847	5,05

Źródło: Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa z dnia 27 października 2002 r., archiwum Urzędu Miasta Krakowa.

### Rozdział 3. Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

Tabela 44. Kandydaci zarejestrowani w wyborach do rad dzielnic Krakowa w 2006 r. – podział na ugrupowania polityczne

Dziel-nica	PO	PIS	LID	LPR	Samo- obro- na	Ruch Pat.	ROP	SD	PSL	Kandyda- ci nieza- leżni/bez- partyjni	Komite- ty i orga- nizacje lokalne	Suma	Śred- nia na 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
Suma	221	185	7	9	12	1	1	2	2	647	248	1335	3,65

Źródło: Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa z dnia 16 listopada 2006 r., archiwum Urzędu Miasta Krakowa.

### 3.3. System wyborczy, udział mieszkańców Krakowa w procesie wyborczym

Tabela 45. Kandydaci zarejestrowani w wyborach do rad dzielnic Krakowa w 2011 r. – 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
OGÓŁEM	302	85	10	1	3	1	672	76	1150	3,09

Źródło: Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa z dnia 9 stycznia 2011 r., archiwum Urzędu Miasta Krakowa.

### Rozdział 3. Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

Tabela 46. Kandydaci zarejestrowani w wyborach do rad dzielnic Krakowa w 2014 r. – 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
OGÓLEM	236	233	2	793	188	1452	3,9

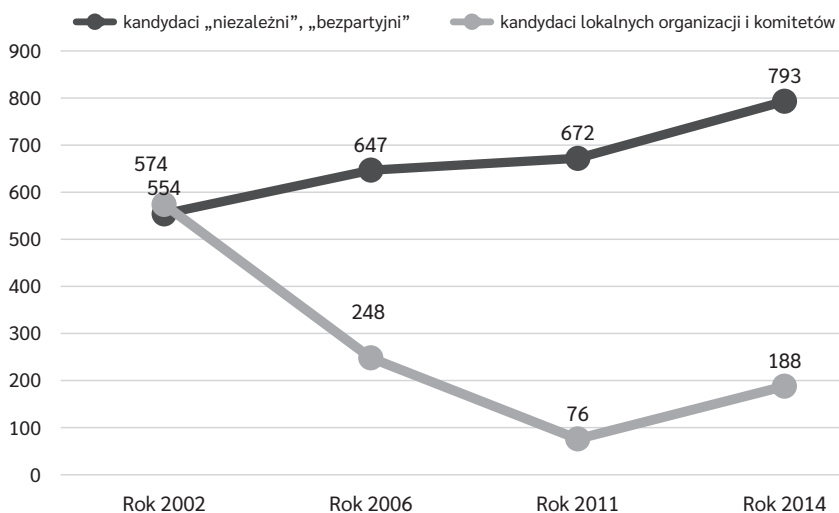
Źródło: Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa z dnia 16 listopada 2014 r., archiwum Urzędu Miasta Krakowa.

Porównując dane zawarte w tabelach 43–46, można zaobserwować kilka prawidłowości. Przede wszystkim zwiększała się 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 dotyczył natomiast grupy osób ubiegających

### 3.3. System wyborczy, udział mieszkańców Krakowa w procesie wyborczym

się o mandaty członków rad dzielnic z poparciem komitetów lokalnych i organizacji pozarządowych. W 2002 r. z taką identyfikacją wyborczą wystartowało 574 kandydatów, w 2011 r. było to już tylko 76 osób, w 2014 r. 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



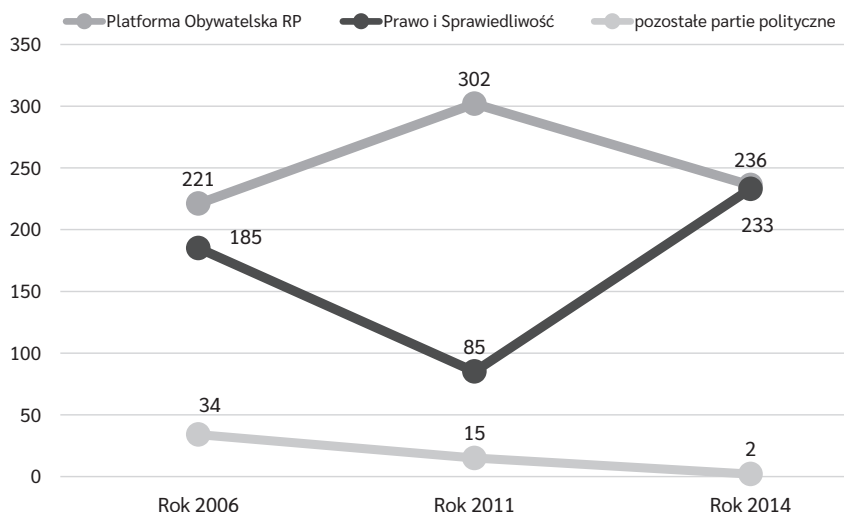
Źródło: Opracowanie własne na podstawie protokołów wyników wyborów do Rad Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa z dnia: 27 października 2002 r., 16 listopada 2006 r., 9 stycznia 2011 r. 16 listopada 2014 r., archiwum Urzędu Miasta Krakowa.

W grupie kandydatów popieranych przez partie polityczne widać wyraźną dominację dwóch ugrupowań (Platformy Obywatelskiej RP oraz Prawa i Sprawiedliwości), przy czym ujawniła się ona jako prawidłowość dopiero w trakcie wyborów w 2006 r. W wyborach w 2002 r. największą liczbę kandydatów z rekomendacjami partyjnymi wystawiły Sojusz Lewicy Demokratycznej – 188 osób i Liga Polskich Rodzin – 157 osób, dopiero na kolejnych miejscach znalazły się

### Rozdział 3. Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

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 r. Platforma Obywatelska RP wystawiła 221 kandydatów, a Prawo i Sprawiedliwość – 185, pozostałe partie polityczne ograniczyły swoją aktywność wyborczą, wystawiając jedynie 34 kandydatów. Powyższa właściwość uległa wzmocnieniu w latach kolejnych: w 2011 r. Platforma Obywatelska RP wystawiła w wyborach rekordową liczbę 302 kandydatów, natomiast Prawo i Sprawiedliwość – 85, z rekomendacji innych partii w wyborach wystartowało już tylko 15 osób. W 2014 r. z rekomendacji Platformy Obywatelskiej RP w wyborach wystartowało 236 osób, a Prawa i Sprawiedliwości – 233 osoby (zob. wykres 16), pozostałe partie polityczne nie wykazały praktycznie żadnej aktywności, jedynie Prawica RP rekomendowała 2 kandydatów.

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



Źródło: Opracowanie własne na podstawie protokołów wyników wyborów do Rad Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa z dnia: 16 listopada 2006 r., 9 stycznia 2011 r. 16 listopada 2014 r., archiwum Urzędu Miasta Krakowa.

### 3.3. System wyborczy, udział mieszkańców Krakowa w procesie wyborczym

Przyczyn powyższych 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 manifestowania swoich przekonań politycznych celem zwiększenia własnych szans na elekcję. Powyższą tezę potwierdzają dane zaprezentowane w tabeli 47, prezentujące identyfikację wyborczą członków rad dzielnic w dniu ich wyboru.

Tabela 47. Członkowie rad dzielnic Krakowa 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., 16 listopada 2006 r., 9 stycznia 2011 r. 16 listopada 2014 r., archiwum Urzędu Miasta Krakowa.

Szczególnie mocno powyższą tendencję widać na przykładzie wyborów w 2002 r., 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 99 osób. W kolejnych wyborach osób startujących pod znacznikiem partii trzecich było już znacznie mniej.



Z przeprowadzonej analizy wynika wyraźne znaczenie sztyldu ugrupowania politycznego, który w znacznej mierze decyduje o sukcesie wyborczym osoby ubiegającej się o mandat członka rady dzielnicy. Duża część wyborców w wyborach do rad dzielnic podczas głosowania kieruje się sympatiami politycznymi w stosunku do partii politycznych, a nie poszczególnych kandydatów. Oczywiście tendencja ta nie jest absolutna, również kandydaci niezależni potrafią wygrywać konkurencję wyborczą z kandydatami partyjnymi. Pomimo występowania zjawiska upartyjnienia wyborów do rad dzielnic cechują się one stosunkowo dużą liczbą kandydatów niezależnych uzyskujących mandat członka rady dzielnicy. Takie zjawisko świadczy o tym, że spora część elektoratu swoje wybory podejmuje w oderwaniu od sympatii politycznych, głosując na konkretne osoby. Reasumując, można stwierdzić, że wyborcy podejmują decyzje, 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). Ich decyzje warunkuje zatem konglomerat cech charakterystycznych dla zbiorowości miejskich, jak też niewielkich społeczności lokalnych.

Przeprowadzając analizę systemu wyborczego pod kątem badanego zagadnienia, należy ukazać 2 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 te jednostki w sposób dwojaki. Z jednej strony prowadzi on do wystąpienia zjawiska głosów straconych (zwoleńnicy mniej popularnych kandydatów nie mają swojej reprezentacji w radzie dzielnicy), z drugiej – podtrzymuje powiązanie osoby wybranej z jej wyborcami oraz upraszcza procedurę wyborczą. Zjawisko głosów straconych powoduje ograniczenie konkurencji wyborczej, gdyż – co wykazała przeprowadzona analiza uczestnictwa wyborczego – zniechęca do startu potencjalnych kandydatów cieszących się poparciem niżej notowanych 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 oddziałującym na rozwój jednostek pomocniczych.

Z drugiej jednak strony konstrukcja systemu wyborczego wpływa pozytywnie na rozwój dzielnic, zapewniając jasne kryteria oraz prostotę dokonywania

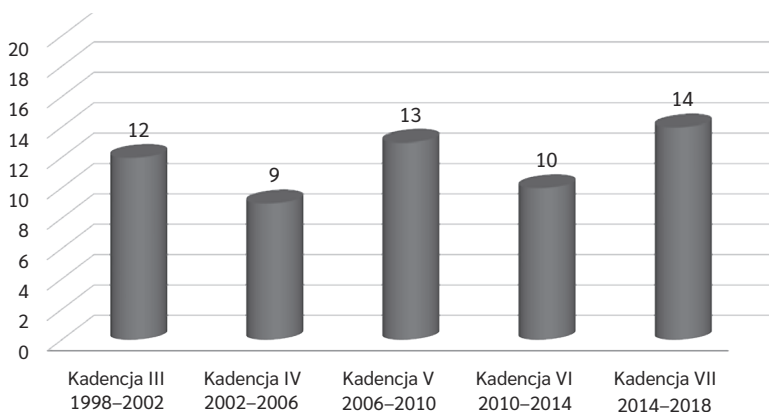
### 3.3. System wyborczy, udział mieszkańców Krakowa w procesie wyborczym

wyboru. Relatywnie małe okręgi wyborcze zapewniają identyfikację kandydatów z miejscem zamieszkania, a przez to dają szanse wyborcze kandydatom niezależnym, zaangażowanym w sprawy lokalne. Oprócz konstrukcji samego systemu wyborczego czynnikiem pozytywnie wpływającym na rozwój dzielnic jest także skala uczestnictwa w wyborach do organów jednostek pomocniczych: stosunkowa duża liczba kandydatów i spora frekwencja wyborcza.

Kolejnym czynnikiem oddziałującym na rozwój dzielnic i bezpośrednio związanym z systemem wyborczym jest fakt uzyskiwania mandatów przez osoby cieszące się poparciem partii politycznych, które zajmują pozycję liderów w sondażach opinii publicznej. Główne ugrupowania polityczne wspierają postulaty środowisk lokalnych, gdyż środowiska te stanowią często ich bezpośrednie zaplecze polityczne.

Krakowskie jednostki pomocnicze nazywane są często szkołą samorządu z uwagi na to, że duża część radnych Krakowa ma doświadczenie członkostwa w radach dzielnic. Dla przykładu w kadencji IV w Radzie Miasta Krakowa zasiadało 9 radnych wykonujących równocześnie mandaty członków rad dzielnic, 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) – zob. wykres 17.

Wykres 17. Radni miasta Krakowa pełniący funkcję członków krakowskich rad dzielnic w latach 1998–2018



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [[http://bip.krakow.pl/?bip\\_id=1&mmi=10501](http://bip.krakow.pl/?bip_id=1&mmi=10501); dostęp: 11 kwietnia 2017].

W latach objętych analizą staż członków rad dzielnic miało również 3 parlamentarzystów: senator Paweł Klimowicz, posłowie Katarzyna Matusik-Lipiec oraz Ireneusz Raś<sup>147</sup>. Ponadto mandat członka rady dzielnicy sprawował w latach 1994–2002 późniejszy senator oraz członek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji Piotr Boroń<sup>148</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 był radnym Sejmiku Województwa Małopolskiego). W przypadku radnych 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. Wpływ dzielnic na politykę władz samorządowych Krakowa – analiza na wybranych przykładach

Krakowskie dzielnice, podobnie jak jednostki pomocnicze w pozostałych polskich miastach, mają możliwość wydawania wewnętrznych opinii i występowania z wnioskami w sprawach lokalnych, ważnych dla wspólnot, które reprezentują. W założeniu (które było podstawą utworzenia w Krakowie dzielnic) sfera kompetencji opiniodawczych i postulatywnych miała być elementarnym obszarem działania tych jednostek. Mimo że tak się nie stało, a główny ciężar działalności dzielnic przesunął się z czasem w kierunku sfery decyzyjnej, to jednak ich oddziaływanie na politykę miejską poprzez pełnienie funkcji przekaznika opinii stanowi nadal ważny element ich aktywności. Skupia się ona na 3 kluczowych dla miasta obszarach i dotyczy spraw związanych z rozwojem przestrzennym Krakowa. Dzielnice starają się wpływać na kształt

---

<sup>147</sup> *Posłowie*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej [<http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/posel.xsp?id=324>; dostęp: 16 kwietnia 2013].

<sup>148</sup> *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji* [<http://www.krrit.gov.pl/drogowskaz-medialny/prrowadzacy-em/teoretycy-i-praktycy/news,1027,piotr-boron.html>; dostęp: 16 kwietnia 2013].

### 3.4. Wpływ dzielnic na politykę władz samorządowych Krakowa...

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 sprzeciwu społecznego przez jednostki pomocnicze jest stosunek władz dzielnic do wyrażanych przez mieszkańców protestów określanych mianem NIMBY (ang. *Not In My Back Yard*, nie na moim podwórku), czyli akcji społecznej 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 zwłok, oczyszczalnie ścieków. Analizując zjawisko NIMBY, można wyodrębnić 3 jego poziomy. Jest to, po pierwsze, poziom ekonomiczny, po drugie – polityczny, po trzecie – etyczny<sup>149</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 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 znaczeniu ochrony obywateli) oraz uczciwie (w rozumieniu 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 planowaną inwestycją. Często podstawowe decyzje wykorzystują znaczenie autorytetu naukowego, a publiczna dyskusja ma służyć

---

<sup>149</sup> M. O'Hare, *Waste Disposal – Not In My Back Yard*, „Vital Speeches of the Day” 1992, nr 59, s. 121–125.

jedynie potwierdzeniu przyjętych już uprzednio tez. Władze miasta, prowadząc konsultacje społeczne, działają według mechanizmu określanego skrótem DAD (ang. *Decide Announce Defend* – zdecyduj – ogłoś – broń [decyzji]), a więc z góry zakładają brak możliwości rezygnacji z planowanego działania<sup>150</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 ponad interes wspólny. Jak zwraca uwagę Maarten Wolsink, sprzeciw wobec lokalizacji inwestycji jest często traktowany jako przykład „choroby”, która polega na tym, że dobro wyższe – wspólne, poświęcane jest na rzecz dobra hierarchicznie niższego – indywidualnego<sup>151</sup>.

Analizując zjawisko NIMBY, warto zauważyć – oprócz 3 wymiarów, które wyróżnił Michael O’Hare – również socjologiczny aspekt problemu. Przy założeniu, 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>152</sup>.

Dzielnice jako jednostki pomocnicze zobligowane są m.in. poprzez normy statutowe<sup>153</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. Członkowie rad dzielnic wybierani są w jednomandatowych okręgach wyborczych, przez co nie są anonimowi dla swoich wyborców, a decyzje przez nich podejmowane podczas kluczowych głosowań (np. w sprawie opiniowania kontrowersyjnej inwestycji) są znane mieszkańcom, których reprezentują. Bardzo często liderzy sprzeciwu społecznego stanowią

<sup>150</sup> P. Brown, *Addressing Public Distrust*, „Technology Review”, lipiec 1992, s. 66.

<sup>151</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>152</sup> P. Matczak, *Społeczne uwarunkowania eliminacji syndromu NIMBY*, [w:] *Podmiotowość społeczności lokalnych*, red. R. Cichocki, Poznań 1996.

<sup>153</sup> Uchwała 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.

### 3.4. Wpływ dzielnic na politykę władz samorządowych Krakowa...

potencjalnych konkurentów wyborczych, przez co członkowie rad dzielnic, chcąc odebrać im poparcie społeczne, muszą identyfikować się z protestującymi grupami mieszkańców.

Jednym z najgłośniejszych przykładów wystąpienia syndromu NIMBY wśród społeczności mieszkańców Krakowa był spór o budowę spopielnarni zwłok na osiedlu Prądnik Czerwony. Protest ten zakończył się z punktu widzenia jego organizatorów sukcesem, miasto ostatecznie zrezygnowało z realizacji oprotestowanej inwestycji. Korzenie sporu o budowę spopielnarni na Prądniku Czerwonym sięgają 1993 r. – wtedy to 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 spopielnarnia na terenie Prądnika Czerwonego nigdy nie powstanie<sup>154</sup>.

Po zmianie władz miasta do realizacji kontrowersyjnej inwestycji powrócono. W 2005 r. Zarząd Cmentarzy Komunalnych wybrał na lokalizację inwestycji budynek starej kaplicy na cmentarzu Prądnik Czerwony (budynek cmentarza położony najbliżej osiedla mieszkaniowego). Propozycję urzędników poparła Komisja Infrastruktury Rady Miasta Krakowa, jej członkowie argumentowali, że spopielnarnia 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>155</sup>. Argumenty te nie przekonały jednak mieszkańców osiedla Prądnik Czerwony, domagających się rezygnacji z budowy spopielnarni. Charakterystyczną cechą ich sprzeciwu był fakt, że większość protestujących nie negowała potrzeby kremacji zwłok ludzkich, o czym świadczyły wypowiedzi mieszkańców („wiemy, że jest taka potrzeba, ale nie u nas! Za miastem albo w innej dzielnicy, najlepiej daleko od domów”<sup>156</sup>), co potwierdza wystąpienie syndromu NIMBY.

Argumenty zwolenników i przeciwników budowy spopielnarni można pogrupować w 3 kategoriach odpowiadających 3 aspektom syndromu NIMBY: ekonomicznemu – obawy mieszkańców o spadek wartości ich mieszkań („[...] i niech pani jeszcze napisze, że spadną ceny mieszkań. O kilka procent,

<sup>154</sup> J. Jałowiec, *Niczym kotłownia – syndrom NIMBY*, „Gazeta Wyborcza Kraków” 2005, nr 237, s. 3.

<sup>155</sup> Ibidem.

<sup>156</sup> J. Jałowiec, *Dlaczego nie chcą spopielnarni?*, „Gazeta Wyborcza Kraków” 2005, nr 252, s. 1.

### Rozdział 3. Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

ale zawsze<sup>157</sup>), politycznemu – złamanie przez polityków publicznej obietnicy („Władze miasta oszukują i nie dotrzymują słowa danego 12 lat temu! Zastanawia mnie, kto ma w tym wszystkim tak naprawdę interes<sup>158</sup>), etycznemu – dobro wyższe, jakim jest zapewnienie możliwości kremacji zwłok na terenie Krakowa, poświęcone zostało zdaniem zwolenników inwestycji interesowi niewielkiej grupy mieszkańców, których argumenty miały na dodatek tylko emocjonalny charakter<sup>159</sup>.

Analizując postawę władz miasta, należy podkreślić liczne błędy w ich działaniach. Wskazuje je Cezary Ulasiński, 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>160</sup>.

Wydaje się, że na ostry charakter protestu społecznego w pierwszej kolejności wpłynął fakt złamania przez władze Krakowa publicznej deklaracji, jaką przed laty złożono mieszkańcom Prądnika Czerwonego. Potwierdza to Roman Pado, pierwszy przewodniczący Zarządu Dzielnicy III i członek komitetu protestacyjnego z 1993 r.: „[...] kilkanaście lat temu wywalczyliśmy, że spopielnarni nie będzie. Zagwarantowała to ówczesna władza samorządowa. Tymczasem spopielnarnia wraca i to pod nasze progi<sup>161</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 członków rady przeważało stanowisko udzielenia poparcia protestującym mieszkańcom. Uchwałą nr XLI/327/2005 z 25 października 2005 r. Rada

---

<sup>157</sup> Ibidem.

<sup>158</sup> Ibidem.

<sup>159</sup> J. Jałowiec, *Niczym kotłownia...*, s. 3.

<sup>160</sup> Ibidem.

<sup>161</sup> J. Jałowiec, *Dlaczego nie chcą...*, s. 1.

### 3.4. Wpływ dzielnic na politykę władz samorządowych Krakowa...

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>162</sup>.

Stanowisko przyjęte przez Radę Dzielnicy III wpisywało się w syndrom NIMBY – było zgodne z postulatami protestujących mieszkańców, przeciwstawiało się natomiast władzom miasta Krakowa: zarówno radnym miejskim popierającym budowę spalarni, jak i przedstawicielom Zarządu Cmentarzy Komunalnych, będących urzędnikami mianowanymi przez Prezydenta Miasta Krakowa. Jakie argumenty przekonały członków rady dzielnicy do podjęcia takiej uchwały? Wydaje się, że czynnikiem decydującym w tej kwestii była skala protestu społecznego, w którym udział wzięło kilka tysięcy osób – członkowie rady 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, ówczesna członkini Zarządu Dzielnicy III<sup>163</sup>. Zaangażowanie się w spór o spopielnarnię potencjalnych konkurentów wyborczych, często byłych członków rady dzielnicy, osób o poglądach wyrażonych, cieszących się przy tym autorytetem społecznym (do tego grona należał chociażby cytowany wcześniej Roman Pado) zmusiło członków rady do radykalizacji zajmowanego stanowiska.

Równie ważnym czynnikiem przemawiającym na korzyść decyzji podjętej przez Radę Dzielnicy III 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 Krakowa charakteryzował mechanizm DAD, o czym świadczą chociażby wypowiedzi zwolenników budowy spopielnarni, np. radnego Krakowa Kajetana d’Obyrna. Porównując na łamach „Gazety Wyborczej” spopielnarnię zwłok do osiedlowej kotłowni, stwierdził on, że argumenty przeciwników spopielnarni mają tylko charakter emocjonalny<sup>164</sup>. Gdy zatem pojawił się argument racjonalny przemawiający przeciwko

<sup>162</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>163</sup> J. Jałowiec, *Dlaczego nie chcę...*, s. 1.

<sup>164</sup> J. Jałowiec, *Niczym kotłownia...*, s. 3.



budowie spopielarni na Prądniku Czerwonym (a była nim wcześniejsza deklaracja władz miasta o zaniechaniu budowy tego typu obiektów na cmentarzu komunalnym), 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 [dotyczących 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>165</sup>.

Ostatecznie na skutek protestów społecznych i negatywnej opinii dzielnicy, prezydent miasta Jacek Majchrowski zrezygnował z budowy spopielarni na cmentarzu Prądnik Czerwony.

Powyższy przykład ukazuje charakterystyczny dla dzielnic mechanizm działania. Najpierw starają się one pośredniczyć pomiędzy organami władz Krakowa a protestującymi, przyjmując przy tym postawę przychylną dla postulatów mieszkańców, a w przypadku braku porozumienia lub przy widocznej ignorancji ze strony urzędników przyłączają się do protestu.

Bardziej jednoznaczne stanowiska dzielnice zajmują w kwestii protestów społecznych skierowanych przeciwko inwestycjom realizowanym przez podmioty prywatne. Prerogatywy przyznane dzielnicom dają im prawo do wydawania opinii dotyczących zamierzeń inwestycyjnych na etapie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Traktuje się je jak opinie wewnętrzne<sup>166</sup>, które jednak nie są wiążące dla organu wydającego decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (Wydział Architektury i Urbanistyki Urzędu Miasta Krakowa), a w przypadku wydania przez dzielnicę opinii negatywnej często są ignorowane. Objęcie tylko części obszaru

<sup>165</sup> Uchwała nr XLI/327/2005 Rady Dzielnicy III z dnia 25 października 2005 r. w sprawie opinii lokalizacji spopielarni na terenie Cmentarza Prądnik Czerwony.

<sup>166</sup> Uchwała nr XCIX/1495/14 Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie, § 3 pkt 3 lit. i.

### 3.4. Wpływ dzielnic na politykę władz samorządowych Krakowa...

miasta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego nie sprzyja zachowaniu ładu architektonicznego i jest źródłem licznych napięć oraz konfliktów społecznych.

Sytuację tę opisywał 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 szeregowo, wielkogabarytowe bloki. W innych przypadkach dochodzi do naruszenia dobrosąsiedzkich stosunków poprzez spontaniczne nadbudowy – czego jaskrawym przykładem jest wstrzymana inwestycja przy ul. Szerokiej<sup>167</sup>.

Brak regulacji normatywnych na poziomie prawa miejscowego skutkuje częstym nieprzestrzeganiem przez inwestorów zasad ładu przestrzennego i przyjmowaniem dowolnych założeń urbanistycznych w opracowywanych koncepcjach inwestycji. Nierzadko podmiot występujący o warunki zabudowy dla planowanej inwestycji celowo zwiększa gabaryty projektowanych 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 nie 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, w trakcie którego zebrano podpisy ponad 1200 osób – przeciwników planowanej inwestycji. Zebrane podpisy wraz z petycją zostały przekazane prezydentowi Jackowi Majchrowskiemu wspólnie przez

<sup>167</sup> K. Jakubowski, *Kontrowersyjne inwestycje*, „Kurier Podwawelski” 2005, nr 121, s. 1.

mieszkańców i członków rady dzielnicy. Ponadto władze Dzielnicy VII wniosły o szczegółowe omówienie sprawy na Komisji Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska Rady Miasta Krakowa<sup>168</sup> oraz podjęły uchwałę negatywnie opiniującą to zamierzenie inwestycyjne<sup>169</sup>.

Innym przykładem protestu społecznego, który został wsparty przez władze dzielnicy, był protest mieszkańców Grzegórzek przeciwko planom budowy nowego osiedla na dawnych wojskowych terenach pomiędzy ul. Ludwika Zieleniewskiego a ul. Skrzatów. Mieszkańcy zorganizowali protest: w sklepach, szkołach i kioskach zbierane były 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 – jak stwierdziła jej ówczesna przewodnicząca Magdalena Bassara: „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 tych terenów wojsku”<sup>170</sup>.

Aktywność dzielnic w zakresie wspierania protestów społecznych jest wielopłaszczyznowa i trudno ją jednoznacznie ocenić. Z jednej strony dzielnicom można zarzucić zbyt częste podejmowanie działań nakierowanych na hamowanie rozwoju przestrzennego miasta poprzez utrudnianie realizacji nowych inwestycji, kierowanie się w działaniach przesłankami natury emocjonalnej oraz zbytnią ustepliwość 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. Członkowie rad 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 wpierania protestujących wyborców.

Podjęcie rozstrzygnięć z zakresu planowania przestrzennego, które jest jednym z najważniejszych zadań własnych gminy, przyczynia się z wolna

---

<sup>168</sup> A. Hawranek, *Z działalności Rady Dzielnicy VII*, „Kurier Zwierzyniecki” 2007, nr 3 (144), s. 2.

<sup>169</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>170</sup> K. Janiszewska, *Grzegórzki protestują przeciw nowym blokom*, „Gazeta Krakowska” [online] [<https://gazetakrakowska.pl/grzegorzki-protestuja-przeciw-nowym-blokom/ar/7762>; dostęp: 8 grudnia 2021].

### 3.4. Wpływ dzielnic na politykę władz samorządowych Krakowa...

do rozwiązywania problemów urbanistycznych w mieście. Do 2003 r. obowiązywała w Polsce w tej materii ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym pochodząca z 1994 r.<sup>171</sup> Umożliwiła ona gminom korzystanie z ogólnych planów zagospodarowania przestrzennego, obejmujących swym zasięgiem całą gminę, uchwalonych jeszcze na podstawie przepisów pochodzących z 1984 r. Ustawa z 1994 r. określała czas 5 lat na zmianę starych planów na nowe, miejscowe – uchwalane jedynie dla fragmentu obszaru gminy. Niestety wiele samorządów nie podjęło żadnych kroków w tym kierunku. Ostatecznie na mocy nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>172</sup> ogólne plany zagospodarowania przestały obowiązywać z końcem 2003 r.<sup>173</sup>

Uchwalona w 2003 r. i wielokrotnie nowelizowana ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyróżnia 2 rodzaje aktów planowania: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz 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, uznawane jest natomiast za akt kierownictwa wewnętrznego, a więc akt wewnętrznie obowiązujący dla organów gminy. Rozstrzygnięcia przyjęte w studium wiążą zatem wójta, burmistrza, prezydenta miasta przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy. Ponadto studium pełni 3 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 lub prezydent miasta, a uchwalany jest przez radę gminy (miasta)<sup>174</sup>.

---

<sup>171</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. 1999 nr 15, poz. 139 ze zm.).

<sup>172</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. 2021 poz. 741 ze zm.).

<sup>173</sup> *Projekt nowej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, Czasopisma C.H. Beck. Profesjonalny Serwis Prawniczy [<http://www.czasopisma.beck.pl/nieruchomosci/aktualnosc/projekt-nowej-ustawy-o-zagospodarowaniu-przestrzennym/>; dostęp: 16 kwietnia 2013].

<sup>174</sup> *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Warszawy* [<https://architektura.um.warszawa.pl/studium>; dostęp: 19 kwietnia 2013].

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. Plan uchwała rada gminy na podstawie wcześniej uchwalonego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Składa się on z części opisowej, zawierającej treść uchwały rady gminy, oraz części rysunkowej, będącej załącznikiem do uchwały. Najważniejsze informacje zawiera część rysunkowa – mapa terenu (zazwyczaj w skali 1:1000), dla którego opracowano dany plan. Obszary o różnorodnym przeznaczeniu, np. obszar zabudowy mieszkaniowej, użytków rolnych, lasów itp., są zaznaczone na mapie różnymi kolorami i opisami literowymi<sup>175</sup>.

Istotną zmianę w stosunku do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r. stanowiło wprowadzone na mocy ustawy z 2003 r. 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 obecnie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia planu muszą być zgodne ze studium, co zwiększa rangę tego ostatniego. Sporządzenie studium jest wymagane do opracowywania planów miejscowych i wydawania decyzji lokalizacyjnych. Procedura sporządzania studium w zakresie udziału mieszkańców podobna jest do tej stosowanej w przypadku sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jawność studium wymusza odpowiednią jakość i szczególność jego opracowania<sup>176</sup>.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla Krakowa zostało uchwalone przez Radę Miasta Krakowa 16 kwietnia 2003 r.<sup>177</sup> W 2007 r. rada podjęła 2 uchwały o przystąpieniu do zmiany studium<sup>178</sup>. Prace nad nowymi założeniami zagospodarowania przestrzennego

---

<sup>175</sup> *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, dom.pl [http://www.dom.pl/miejscowy-plan-zagospodarowania-przestrzennego.html; dostęp: 15 lipca 2013].

<sup>176</sup> G. Pronobis, *Mieszkańcy w planowaniu przestrzennym*, Masz Głos [http://www.masz-glos.pl/materialy-edukacyjne/mieszkanicy-w-planowaniu-przestrzennym/; dostęp: 27 lutego 2014].

<sup>177</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>178</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; Uchwała nr XXIII/280/07 Rady Miasta Krakowa z dnia 10 października 2007 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany

### 3.4. Wpływ dzielnic na politykę władz samorządowych Krakowa...

miasta zostały zakończone w 2014 r. Nowelizacja studium została przyjęta przez Radę Miasta Krakowa uchwałą z dnia 9 lipca 2014 r.<sup>179</sup>

W 2007 r. obszar Krakowa pokryty miejscowymi planami zagospodarowania wynosił 4269 ha, czyli 13% jego 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%, Lublin: 43,7%, Wrocław: 32%, Szczecin: 19,9%, Katowice: 15,8%, Warszawa: 17,1%, Łódź: 15,8%, Poznań: 13,7%)<sup>180</sup>. Półtora roku później, w listopadzie 2009 r., powierzchnia miasta objęta planami miejscowymi nieznacznie wzrosła i wynosiła 16,8%. 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 w.: w połowie 2017 r. obszar miasta objęty miejscowymi planami przestrzennymi zbliżył się do 50% całkowitej jego powierzchni i wyniósł 49,5% (zob. wykres 18). Na terenie Krakowa obowiązywało 150 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, 4 kolejne, uchwalone, oczekiwały na wejście w życie, a sporządzanych było dalszych 67<sup>181</sup>. Na tych 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 znajdowały się w fazie początkowej.

---

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa w rejonie Sanktuarium Bożego Miłosierdzia w Łagiewnikach oraz w sprawie zmiany niektórych innych uchwał.

<sup>179</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>180</sup> A. Gawrońska, *Ile planów zagospodarowania mają miasta?*, serwis internetowy miasta Lublin [<https://lublin.eu/lublin/aktualnosci/ile-planow-zagospodarowania-maja-miasta-rzeczpospolita,7433,66,1.html>]; dostęp: 12 marca 2014].

<sup>181</sup> Biuro Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Krakowa [<http://planowanie.um.krakow.pl/>]; dostęp: 11 lipca 2017].

### Rozdział 3. Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

Wykres 18. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego Krakowa, stan prac planistycznych na 11 lipca 2017 r.



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 według procedury planistycznej obowiązującej przed 2003 r. 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 1994 r.<sup>182</sup> Pozostałych 137 obowiązujących planów miejscowych zostało uchwalonych według nowych procedur, a także na podstawie „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla Miasta Krakowa” uchwalonego w 2003 r. lub zmiany studium uchwalonej w 2014 r.

Aktywnym partnerem władz miasta przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego były i są krakowskie jednostki pomocnicze. Na mocy postanowień statutów dzielnic<sup>183</sup> mogą one

<sup>182</sup> Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Art. 85.1.

<sup>183</sup> Uchwała Rady Miasta Krakowa w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego Statutów Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa.

### 3.4. Wpływ dzielnic na politykę władz samorządowych Krakowa...

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 4 elementów:

- 1) wnioskowania o przystąpienie przez organy gminy do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego miasta, jak też miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- 2) występowania z wnioskami do sporządzanych lub zmienianych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego miasta;
- 3) składania w ramach wyłożenia publicznego 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 2 zagadnieniach: ochronie obszarów dzielnic przed nadmierną zabudową mieszkaniową i usługową (ze szczególnym naciskiem na ochronę terenów zielonych) oraz 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>184</sup>.

Prezydent Miasta Krakowa zarządzeniami nr: 1885/2009 z dnia 28 sierpnia 2009 r., 865/2013 z dnia 29 marca 2013 r. oraz 1744/2013 z dnia 17 czerwca 2013 r. 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 niedotyczące problematyki studium<sup>185</sup>. Rozstrzygnięcie

<sup>184</sup> Biuro Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Krakowa.

<sup>185</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



### Rozdział 3. Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

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 2 publicznych wyłożeń dzielnice zgłosiły 41 uwag do tego dokumentu. Prezydent Miasta Krakowa zarządzeniami nr: 221/2014 z dnia 31 stycznia 2014 r., 1006/2014 z dnia 14 kwietnia 2014 r. oraz 1503/2014 z dnia 2 czerwca 2014 r. dokonał rozstrzygnięcia zgłoszonych uwag, uwzględniając 7 z nich w całości, a dalsze 24 – częściowo. Prezydent postanowił o nieuwzględnieniu 9 uwag, z czego 6 zostało pominiętych częściowo lub z zastrzeżeniem. Jedna uwaga, zgłoszona przez Radę Dzielnic XV Mistrzejowice, nie dotyczyła tematyki związanej z procedowaną zmianą studium (zob. wykres 20)<sup>186</sup>.

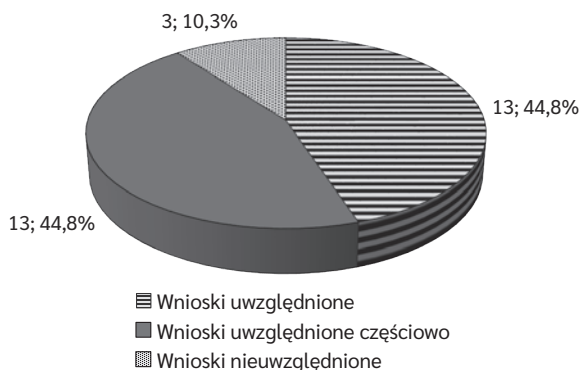
---

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>186</sup> Zarządzenie 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 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.

### 3.4. Wpływ dzielnic na politykę władz samorządowych Krakowa...

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)



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 ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa.

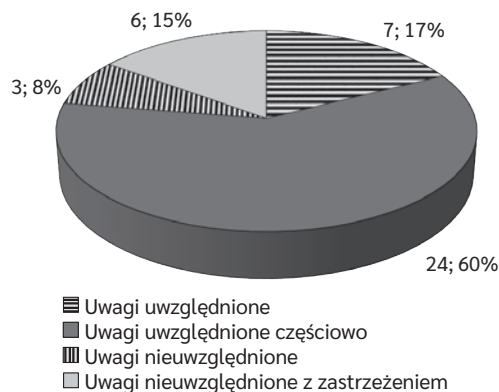
Uwzględnienie całkowite lub częściowe przez Prezydenta Miasta Krakowa zgłoszonych przez dzielnice wniosków i uwag do zmiany studium jest wymiernym przykładem skutecznego oddziaływania tych jednostek na politykę miasta w zakresie planowania przestrzennego. Aktywność dzielnic w tym obszarze nie koncentruje się jednak na samej zmianie studium, lecz dotyczy głównie kwestii związanych z procesem sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Na potrzeby niniejszej monografii szczegółowej analizie poddano procedurę sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które powstawały 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 r. Przyjęcie takiej cezurę czasowej jest uzasadnione z 2 powodów: po pierwsze nowe rozstrzygnięcia legislacyjne zmieniły w sposób

### Rozdział 3. Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

diametralny procedurę sporządzania planów miejscowych, po drugie wprowadziły one nowe, obligatoryjne mechanizmy konsultacji społecznych wymagane przy ich tworzeniu.

Łącznie w latach 2003–2017 krakowskie dzielnice złożyły 180 uwag i wniosków do ponad 67% 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 łącznie ponad 60 wniosków i uwag. Najmniej wniosków i uwag złożyły z kolei dzielnice najmniejsze. W sposób szczegółowy aktywność dzielnic obrazuje wykres 21.

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)

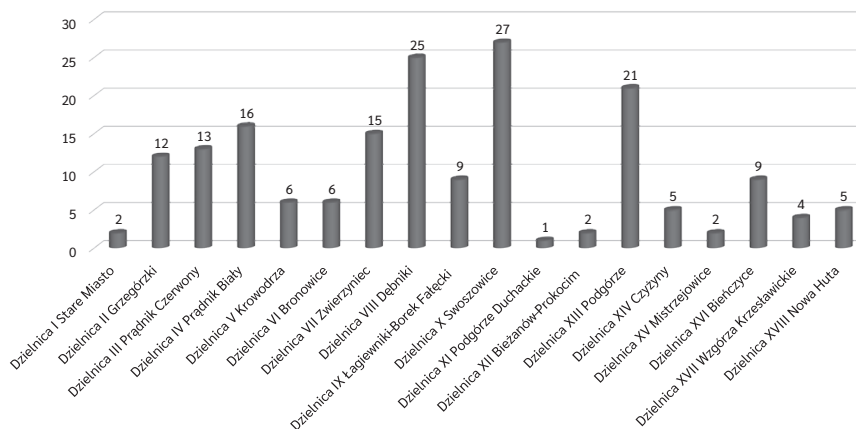


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Zarządzenia nr 21/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie rozpatrzenia uwag złożonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa wraz z prognozą 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.

### 3.4. Wpływ dzielnic na politykę władz samorządowych Krakowa...

Wnioski i uwagi dzielnic, podobnie jak w przypadku tych kierowanych na zmiany studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego miasta, dotyczyły w większości sposobu zagospodarowania terenów objętych sporządzanymi planami, a konkretnie ochrony zieleni publicznej i innych cennych 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) rozwiązania mające na celu rozwój przestrzenny obszarów objętych planowaniem, jak również na poprawę infrastruktury społecznej. Reasumując, należy wskazać, że wnioski i uwagi składane przez jednostki pomocnicze miały w 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 (liczba wniosków)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Biuro Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Krakowa [<http://planowanie.um.krakow.pl/>; dostęp: 11 lipca 2017].

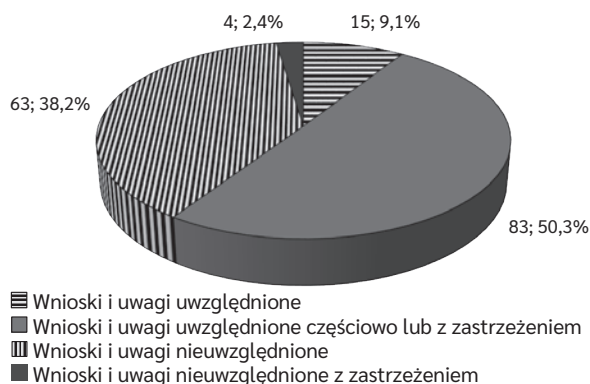
Rozpatrując wnioski i uwagi dzielnic, Prezydent Miasta Krakowa postanowił o uwzględnieniu w sposób całościowy 15 spośród nich, kolejne 83 zdecydował

### Rozdział 3. Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

się uwzględnić w sposób częściowy, a 67 odrzucił w całości lub też całościowo z zastrzeżeniem (zob. wykres 22).

Głównym argumentem za odrzuceniem wniosków dzielnic była ich niezgodność z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego miasta. Pomimo odrzucenia relatywnie dużej liczby postulatów zgłaszanych przez te jednostki 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 projekty planów. Dzięki temu miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w większym stopniu odpowiadają potrzebom mieszkańców Krakowa i są zgodne z ich oczekiwaniami. Dzielnice pomimo nieposiadania kompetencji stanowiących w zakresie planowania przestrzennego potrafią skutecznie wpływać na rozwiązania planistyczne przyjmowane przez organy 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 formą aktywności w obszarze planowania przestrzennego jest opiniowanie projektów planów miejscowych, jak też występowanie z wnioskami wobec organów miasta o przystąpienie

### 3.4. Wpływ dzielnic na politykę władz samorządowych Krakowa...

do sporządzania kolejnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Opiniowanie planów wydaje się formą mniej skuteczną w realizowaniu 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, że występowanie z wnioskami i składanie uwag do planów zawiera się w procedurze ustawowej, co z kolei gwarantuje, że 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 zazwyczaj działaniem nieskutecznym, gdyż dzielnice zbyt często traktują przystępowanie do sporządzania planu w sposób arbitralny i doraźny, jako element przeciwdziałania budzącym protesty społeczne inwestycjom. Przykładem takiej aktywności jest fragment uzasadnienia do uchwały Rady Dzielnicy VI Bronowice w sprawie opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części jej obszaru, 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>187</sup>.

Podobnej treści uzasadnienia możemy odnaleźć w uchwałach innych rad dzielnic, np. w uzasadnieniu do uchwały Dzielnicy VII Zwierzyniec:

[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

---

<sup>187</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.

### Rozdział 3. Ewolucja ustroju dzielnic samorządowych Krakowa

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>188</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 ww. terenów i dlatego niezbędne konieczne jest wprowadzenie takich regulacji prawnych, które pozwolą na zachowanie tego miejsca jako terenów zielonych oraz rekreacyjnych [...]<sup>189</sup>.

Pomimo bardzo wielu niedoskonałości w działaniach jednostki pomocnicze starają się reprezentować swoich mieszkańców na forum miasta także poprzez aktywność opiniodawczą i wnioskodawczą. 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. Najjaskrawiej przejawia się on właśnie w obszarach związanych z planowaniem przestrzennym i dotyczy w głównej mierze sposobu zagospodarowania niezurbanizowanych części miasta. Rady dzielnic starają się przeciwdziałać zagęszczaniu zabudowy miasta. Jest to działanie zdecydowane, gdy dzielnica wspiera lub jest wspierana w tej sprawie przez protestujących mieszkańców. Pomimo posiadania ograniczonych kompetencji jednostki pomocnicze często potrafią przeformułować swoje postulaty, a nawet doprowadzić do zmiany podjętych już przez władze miasta decyzji.

---

<sup>188</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 „Półwie” ograniczonego od wschodu al. Krasieńskiego, od północy al. Focha, od zachodu rzeką Rudawą, od południa rzeką Wisłą.

<sup>189</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 wpływające na ewolucję dzielnic

Przeprowadzenie analizy rozwoju kompetencyjnego krakowskich dzielnic pod kątem uwarunkowań normatywnych tego procesu pozwala wskazać całą grupę czynników, które oddziałują na rozwój tych jednostek, jednak ich wpływ na badaną kwestię jest bardzo różny. Jedne wpływają na rozwój dzielnic w sposób pośredni, drugie – w bezpośredni, znaczenie niektórych jest ogromne, pozostałych – marginalne. Można także wyróżnić czynniki pozytywnie kształtujące ewolucję ustroju tych jednostek pomocniczych, jak też czynniki o charakterze negatywnym (tych ostatnich jest znacznie mniej).

Pierwszy zespół czynników dotyczy bezpośrednio samego faktu powstania dzielnic i wynika z przesłanek, jakie legły u podstaw decyzji o powołaniu tych jednostek. Można do nich zaliczyć brak wiary decydentów krakowskiego samorządu w skuteczne rozwiązywanie problemów lokalnych przez pracowników Urzędu Miasta Krakowa, chęć stworzenia procesu bardziej efektywnego rozwiązywania problemów lokalnych, niewidocznych z pozycji scentralizowanego magistratu, jak też zagwarantowanie kontaktu samorządu z mieszkańcami miasta.

Zmiana funkcji działania dzielnic z opiniodawczej na decyzyjną była z kolei spowodowana chęcią zapewnienia skutecznego mechanizmu realizacji postulatów mieszkańców Krakowa kierowanych pod adresem tych jednostek. Niemożność realizacji wniosków społeczności lokalnych – z racji posiadania przez jednostki pomocnicze jedynie kompetencji opiniodawczych i wnioskodawczych – 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; mieszkańcy traktowali te jednostki jako usługodawcę, a nie jako forum, na którym utrwała się poczucie wspólnoty.

Nowe zadania stawiane jednostkom pomocniczym wymusiły nowelizację prawa miejscowego. Jak zauważono już wcześniej, niezwykle trudno jest odpowiedzieć jednoznacznie na pytania: Czy rozwój norm prawnych odnoszących się do dzielnic miał charakter pierwotny czy też wtórny? Czy zmiany statutowe spowodowały wzrost kompetencji jednostek pomocniczych, czy były tylko ich rezultatem? Wydaje się, że procesy te zachodziły równoległe, przy czym charakter dokonywanych zmian w najważniejszych aktach prawnych regulujących działalność dzielnic pozwala stwierdzić, że ułatwiały one rozwój kompetencyjny tych jednostek, a zatem były czynnikiem (uwarunkowaniem)



pośrednio wpływającym na proces ewolucji stawianych przed nimi zadań. Powołanie konwentu przewodniczących dzielnic stanowi kolejny element wpływający na wzmocnienie roli jednostek pomocniczych. Dzielnice uzyskały bowiem niezwykle ważną prerogatywę – możliwość wpływania na politykę prowadzoną przez organ wykonawczy samorządu miasta.

Kluczową grupą czynników, zwłaszcza z perspektywy kształtowania się procesu rozwoju dzielnic, były czynniki bezpośrednio związane z uruchomieniem programu zadań powierzonych i priorytetowych. Wprowadzenie przez władze Krakowa tego programu dało dzielnicom wymierną możliwość realizacji swoich postulatów, a co za tym idzie partycypację w działaniach samorządu. Na decyzji o przekazywaniu tak licznych uprawnień jednostkom pomocniczym zaważyło przekonanie krakowskich samorządowców, że organy samorządowe lepiej będą dysponować środkami finansowymi niż aparat urzędniczy. Dzielnice jako organy wybieralne, a więc podatne na krytykę ze strony wyborców, będą w sposób bardziej efektywny wydatkować środki publiczne, zaspokajając przy tym większą liczbę potrzeb i postulatów zgłaszanych przez społeczności lokalne.

Zmiana zasad prowadzenia 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, chciała doprowadzić do usprawnienia zarządzania miastem, ograniczenia kosztów tego zarządzania przez zwiększenie efektywności gospodarowania środkami publicznymi, jak też zapewnienia jednostkom pomocniczym większej roli w ustroju 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.

Zwycięstwa wyborcze osób cieszących się poparciem głównych partii politycznych skutkują realizacją postulatów dzielnic również na tym poziomie – to przecież samorządowcy dzielnicowi często stanowią bezpośrednie zaplecze polityczne tych ugrupowań. Silny głos dzielnic na arenie samorządowej Krakowa jest związany także z możliwością łączenia mandatów rad

### 3.5. Czynniki administracyjne, polityczne i społeczne...

dzielnic z innymi mandatami samorządowymi. Liderzy środowisk politycznych są obecni w swoich dzielnicach i mogą na bieżąco poznawać ich problemy i postulaty.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na wzrost roli i pozycji dzielnic jest fakt wspierania przez nie 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 służą jako sprawny przekazywacz postulatów zgłaszanych przez mieszkańców. Dzielnice starają się poprzez formalny (a często także i nieformalny) wpływ na decyzje Prezydenta i Rady Miasta Krakowa osiągnąć rozstrzygnięcia korzystne dla społeczności, które reprezentują. Skuteczność tych działań jest względnie wysoka jak na posiadane przez jednostki pomocnicze uprawnienia i kompetencje. Wprawdzie dzielnice często nie osiągają zamierzonego celu, jakim jest zablokowanie oprotestowanej inwestycji, ale wpływają na jej ostateczny kształt – inwestorzy realizują wiele ich szczegółowych postulatów, takich jak chociażby montaż ekranów akustycznych, wykonanie dodatkowych nasadzeń zieleni czy zmiana rozwiązań technicznych – lub uzyskują z tego tytułu rekompensatę w postaci dodatkowych zobowiązań miasta wobec protestujących mieszkańców.

Do grupy czynników negatywnie oddziałujących na proces rozwoju jednostek pomocniczych możemy zaliczyć cechę systemu wyborczego powodującą brak reprezentacji w dzielnicach środowisk o poglądach mniejszościowych wśród mieszkańców Krakowa. Taki stan rzeczy powoduje spadek zainteresowania udziałem w wyborach do rad dzielnic wśród części mieszkańców miasta. Czynnikiem negatywnie oddziałującym na rozwój jednostek pomocniczych jest także nierównomierny podział terytorialny Krakowa, który utrudnia dokonanie prawidłowego rozdzielenia kompetencji pomiędzy dzielnicę, komplikując tym samym proces przekazywania im nowych zadań i uprawnień.

Wszystkie powyższe czynniki tworzą podstawę procesu rozwoju jednostek pomocniczych – dzielnic samorządowych. Ich wzajemne oddziaływanie potwierdza słuszność założonej w niniejszym opracowaniu tezy dotyczącej rozwoju krakowskich jednostek pomocniczych, jest też wystarczającą przesłanką wskazującą na ewolucyjny charakter zmian zachodzących w ustroju samorządowym tego miasta.



# Współpraca międzynarodowa Krakowa, porównanie wybranych struktur samorządów europejskich miast

Przeprowadzając proces badawczy ustroju krakowskich dzielnic, warto odnieść się do rozwiązań, jakie w tym zakresie przyjęto w miastach z państw Unii Europejskiej. Omówienie modeli ustrojowych tych miast 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 na proces wprowadzenia w Krakowie nietypowego w skali kraju rozwiązania dotyczącego ustroju wewnętrznego miasta wywarła współpraca międzynarodowa krakowskiego samorządu? Czy współpraca międzynarodowa Krakowa oddziaływała na rozwiązania przyjęte w innych europejskich miastach?

Konieczność prezentacji i porównania modeli samorządów miejskich funkcjonujących w innych państwach Europy wynika ponadto z niemożności ukazania na przykładach polskich wszystkich potencjalnych rozwiązań w zakresie organizacji wewnętrznego ustroju miast. Brak regulacji prawnych dotyczących działania w naszym kraju obszarów metropolitalnych<sup>1</sup> (jedynym wyjątkiem jest ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim i utworzona na jej podstawie Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia)<sup>2</sup>, jak też stosunkowo

---

<sup>1</sup> B. Edwarczyk, *Rozwój obszarów metropolitalnych w świetle transformacji samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1990–2014*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 77, s. 314.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (tekst jedn. Dz.U. 2021 poz. 1277).

rzadko stosowana decentralizacja zadań publicznych skutkuje wykształceniem się jednorodnych rozwiązań ustrojowych.

Prezentacja organizacji wewnętrznej samorządów miejskich innych europejskich miast spełnia również ważną funkcję porównawczą, szczególnie w kontekście zadań stawianych przed krakowskimi jednostkami pomocniczymi. Władze Miasta Krakowa wciąż muszą borykać się z wyzwaniem, przed którymi stoją także inne miasta, dotyczącymi chociażby zwiększenia efektywności podejmowanych działań.

Porównując współpracę międzynarodową na szczeblu samorządowym, należy także pamiętać, że w dobie globalizacji ma 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>3</sup>.

### 4.1. Wpływ współpracy międzynarodowej Krakowa na funkcjonowanie jednostek pomocniczych tego miasta

Jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje prawo współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz prawo tworzenia i działania w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych. Prawo to można wywieść ze źródeł zarówno międzynarodowego prawa powszechnego, jak i prawa polskiego<sup>4</sup>.

Podstawą prawną współpracy międzynarodowej samorządów 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”. Jednocześnie w tym samym artykule znajduje się odesłanie do ustawy regulującej zasady tej współpracy. Udział w zrzeszeniach międzynarodowych i współpraca międzynarodowa samorządów 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

<sup>3</sup> *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*, red. A. Skorupska, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2005, s. 1.

<sup>4</sup> R. Sowiński, *Udział polskich samorządów w zrzeszeniach międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 6, s. 25.

#### 4.1. Wpływ współpracy międzynarodowej Krakowa na funkcjonowanie jednostek...

jak: Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Europejska Karta Samorządu Regionalnego, Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej, Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych oraz rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie samorządów lokalnych i współpracy na rzecz rozwoju<sup>5</sup>.

Zasady, według których jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z omawianego prawa, określone zostały w ustawach ustrojowych poszczególnych szczebli samorządu, tj. w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>6</sup>, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>7</sup> oraz ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>8</sup>. Do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego odnosi się ponadto ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych<sup>9</sup>. 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.

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>10</sup>.

Podstawy formalne współpracy jednostek samorządu terytorialnego mogą mieć różną formę i różny charakter. W większości związków bliźniaczych gmin, czyli w mniej więcej 3/4 przypadków, współpraca oparta jest na umowie. Zawierane umowy mogą mieć różne nazwy i charakter formalno-prawny, np. umowa partnerska, umowa bliźniacza lub umowa o współpracy. Umowa zawarta w formie pisemnej niejednokrotnie zwiększa szanse sygnatariuszy na korzystanie z funduszy Unii Europejskiej. W pozostałych przypadkach

<sup>5</sup> H. Zięba-Załucka, *Współpraca międzynarodowa samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1-2, s. 64.

<sup>6</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021 poz. 1372 ze zm.

<sup>7</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 920 ze zm.

<sup>8</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 1668 ze zm.

<sup>9</sup> Dz.U. nr 91, poz. 1009 ze zm.

<sup>10</sup> *Samorząd terytorialny: ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2001, s. 50.

współpraca opiera się na innych formach porozumień międzygminnych. Mogą to być listy intencyjne, deklaracje lub ustne porozumienia<sup>11</sup>.

Umowy w formie pisemnej są rzadziej zawierane przez gminy wiejskie (45%) niż miejskie (68%). Najwyższy procent związków partnerskich na podstawie podpisanych umów (ponad 70%) wykazują gminy województw: mazowieckiego, zachodniopomorskiego i opolskiego, natomiast najmniejszy (ok. 50%) – województw: podkarpackiego, lubuskiego, łódzkiego i lubelskiego. Współpraca międzynarodowa najczęściej nawiązywana jest z inicjatywy strony polskiej. Prawidłowość ta odnosi się głównie do relacji z gminami państw sąsiadujących, zwłaszcza z terenu Ukrainy, Litwy i Republiki Czeskiej. Strona polska rzadziej jest stroną inicjującą współpracę, gdy mamy do czynienia z samorządami państw położonych dalej od Polski, takich jak Hiszpania, Portugalia czy też Holandia<sup>12</sup>.

W podejmowaniu współpracy uczestniczą często inne podmioty. Są to partnerzy społeczni samorządu, do których zaliczyć można m.in. fundacje, stowarzyszenia i organizacje mniejszości narodowych. Najwięcej gmin utrzymujących kontakty zagraniczne znajduje się w południowo-zachodniej Polsce. Ponad 80% gmin z województw opolskiego, wielkopolskiego oraz zachodniopomorskiego ma co najmniej jedną gminę partnerską. Odmienna sytuacja panuje w Polsce centralnej i wschodniej. Najmniejszą aktywność na tym polu wykazują gminy z województw: kujawsko-pomorskiego, lubelskiego i podlaskiego<sup>13</sup>.

Największą barierą w podtrzymywaniu współpracy jest brak środków finansowych, znacznie rzadziej – duża odległość pomiędzy współpracującymi gminami. W 90% przypadków polskie gminy finansują związane z tym wydatki z własnych środków. Istotną rolę w niemal połowie związków partnerskich odgrywa pomoc zagraniczna partnera. Niecałe 30% związków partnerskich jako źródło finansowania współpracy wykorzystuje środki otrzymane w ramach funduszy europejskich. Zdecydowanie rzadziej fundusze na ten cel pochodzą z dotacji samorządu województwa, środków prywatnych czy też dotacji od instytucji zaangażowanych we współpracę, takich jak szkoły czy stowarzyszenia<sup>14</sup>.

Polskie gminy są aktywnymi członkami międzynarodowych zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego. Do największych organizacji tego typu

<sup>11</sup> H. Zięba-Załucka, *Współpraca międzynarodowa...*, s. 66.

<sup>12</sup> A. Żelazo, *Samorząd gminny w stosunkach międzynarodowych. Pierwsze przybliżenie*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2001, nr 2, s. 66.

<sup>13</sup> *Współpraca międzynarodowa samorządu...*, s. 44.

<sup>14</sup> H. Zięba-Załucka, *Współpraca międzynarodowa...*, s. 69.

#### 4.1. Wpływ współpracy międzynarodowej Krakowa na funkcjonowanie jednostek...

należą: Międzynarodowa Unia Władz Lokalnych, powstała w 1913 r., Międzynarodowa Rada na rzecz Lokalnych Inicjatyw Środowiskowych, Światowe Stowarzyszenie Miast i Władz Lokalnych, Światowe Stowarzyszenie Wielkich Metropolii. Jako przesłanki przemawiające za przystępowaniem do organizacji międzynarodowych samorządy najczęściej wymieniają chęć wymiany doświadczeń z gminami państw Europy Zachodniej oraz lobbing, mający zwykle na celu wywieranie wpływu na decyzje instytucji Unii Europejskiej<sup>15</sup>.

Na tle innych polskich miast Kraków ma bogatą historię kontaktów zagranicznych, umowy o współpracy łączą go z kilkudziesięcioma miastami z całego świata. Najstarsze porozumienia o współpracy zawarte zostały w połowie lat 70. XX w. – w 1973 r. 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 1974 r. zawarto porozumienie o współpracy z Bratysławą, a w 1975 r. – z Zagrzebiem. Pod koniec dekady podpisano umowy z Kijowem (1976 r.) oraz Norymbergą (1979 r.). Do 1990 r., 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 r.<sup>16</sup> (współpracę międzynarodową Krakowa i jej formy prezentuje tabela 48).

Formalne rozpoczęcie współpracy zagranicznej władz samorządowych Krakowa w nowym porządku prawnym datuje się od momentu podjęcia przez Radę Miasta Krakowa w 1990 r. uchwały w sprawie udzielenia Prezydentowi Miasta Krakowa upoważnienia w zakresie współpracy międzynarodowej oraz przystąpienia do organizacji międzynarodowych<sup>17</sup>. Uchwała ta umożliwiła organowi wykonawczemu nawiązanie przez władze miasta kontaktów zagranicznych, ale nie precyzowała zasad i zakresu współpracy. Zasady, cele współpracy oraz sposoby ich realizacji zostały określone ponad 2 lata później, w kolejnej uchwale Rady Miasta Krakowa. Wśród potencjalnych celów

<sup>15</sup> Ibidem, s. 68.

<sup>16</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>17</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 organizacji międzynarodowej oraz przystąpienia organizacji międzynarodowych.



#### Rozdział 4. Współpraca międzynarodowa Krakowa...

współpracy wymieniona została wymiana informacji i analiza rozwiązań z zakresu organizacji ustrojów wewnętrznych miast<sup>18</sup>.

Tabela 48. Współpraca międzynarodowa Krakowa, stan na 2016 r.

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.
Pecz	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.

<sup>18</sup> Uchwała nr LXX/466/93 Rady Miasta Krakowa z dnia 8 stycznia 1993 r. w sprawie polityki zagranicznej samorządu miasta Krakowa.

#### 4.1. Wpływ współpracy międzynarodowej Krakowa na funkcjonowanie jednostek...

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. umowa 18 października 2000 r.
Strasburg	współpraca miast bez umowy	współpraca od 1996 r.
Moskwa	protokół o współpracy	2 lipca 1997 r.
Wielkie Tarnowo	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 wygasta	współpraca w latach 2001–2012
Dublin	współpraca wygasta	współpraca w latach 2006–2009
Tartu	współpraca wygasta	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].

Po akcesji Polski do struktur Unii Europejskiej płaszczyzna prawna współpracy międzynarodowej prowadzonej przez Kraków uległa kolejnej zmianie, przy czym na gruncie prawa miejscowego sformalizowano ją dopiero 2 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>19</sup>.

Nowe ramy prawne nadane współpracy międzynarodowej miasta Krakowa miały opierać się na 9 zasadach (zob. tabela 49) określających najważniejsze

<sup>19</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.

## Rozdział 4. Współpraca międzynarodowa Krakowa...

reguły postępowania władz miasta w tym zakresie. Na podstawie przyjętych zasad ustalono cele i priorytety współpracy międzynarodowej, które zostały pogrupowane tematycznie i geograficznie. Wśród 15 celów współpracy znalazł się także zapis dotyczący przenoszenia na grunt krakowski „sprawdzonych rozwiązań i doświadczeń miast zagranicznych, związanych z zarządzaniem miastem”<sup>20</sup>, umożliwiającą od strony formalnej współpracę w obszarze funkcjonowania jednostek pomocniczych.

Uchwała wyznaczyła ponadto 3 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>21</sup>.

Tabela 49. Zasady prowadzenia współpracy międzynarodowej przez Kraków

Zasada całościowego myślenia	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, <i>know-how</i> ), jakie ta współpraca może przynieść miastu i jego mieszkańcom. Oprócz niezbędnej spójności działania zasada ta uwzględnia także konsekwencję aktywności podejmowanych w dziedzinie współpracy międzynarodowej miasta.
Zasada współdziałania	Kształtowanie jednorodnej i harmonijnej współpracy międzynarodowej opiera się na skutecznym i korzystnym dla wszystkich stron współdziałaniu z instytucjami i organizacjami społecznymi w celu maksymalizacji korzyści płynących dla miasta ze współpracy międzynarodowej, jej optymalizacji i redukcji kosztów.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Ibidem.

#### 4.1. Wpływ współpracy międzynarodowej Krakowa na funkcjonowanie jednostek...

Zasada pośrednictwa	Uznając autorytet władz samorządowych, które nie tylko najwięcej wiedzą 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 do dalszej współpracy na podmioty środowisk gospodarczych, społecznych i kulturalnych.
Zasada ofensywności	W ramach realizacji współpracy międzynarodowej miasta należy aktywnie poszukiwać i pozyskiwać renomowanych partnerów zagranicznych, a nie ograniczać się jedynie do biernego oczekiwania na propozycje podmiotów z zagranicy.
Zasada jawności	Prowadzenie współpracy międzynarodowej przez samorząd powinno być jawne ze względu na zasadę społecznego dostępu do informacji, realizowaną 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.
Zasada hierarchii potrzeb	Hierarchia potrzeb w dziedzinie współpracy międzynarodowej powinna służyć przemyślanej, prowadzonej zgodnie z priorytetami polityce miasta we wszystkich dziedzinach.
Zasada kompetencji	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.
Zasada zgodności polityki samorządu z polityką zagraniczną państwa	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.
Zasada zawierania umów partnerskich na czas określony	Zasada ta pozwala ocenić przydatność kontaktów międzynarodowych i w konsekwencji wyeliminować kontakty nieprzydatne dla miasta lub zbyt kosztowne w realizacji.

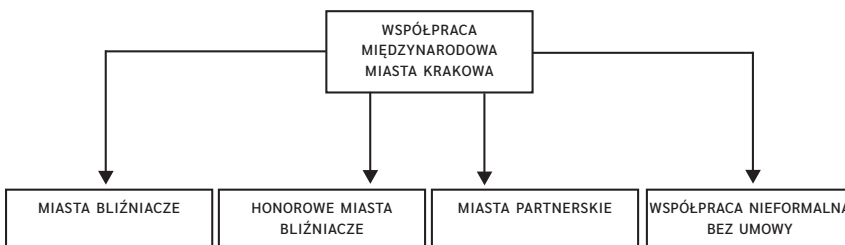
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Zasady prowadzenia współpracy międzynarodowej*, Kraków Otwarty na Świat [[http://www.krakow.pl/otwarty\\_na\\_swiat/3073,artykul,zalozenia\\_i\\_cele\\_wspolpracy.html](http://www.krakow.pl/otwarty_na_swiat/3073,artykul,zalozenia_i_cele_wspolpracy.html); dostęp: 9 grudnia 2021].

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w omawianej uchwale kontakty krakowskiego samorządu z partnerami zagranicznymi powinny realizować się w 4 formach. Najważniejszą spośród nich jest umowa zblizniaczenia miast, ponadto współpraca może się odbywać na zasadach honorowych (dotyczy to głównie miast spoza Europy, z którymi podpisywana jest umowa

## Rozdział 4. Współpraca międzynarodowa Krakowa...

o nadaniu tytułu honorowego miasta bliźniaczego), a także w formie umowy partnerskiej, może być też prowadzona w sposób nieformalny, bez podpisywania oficjalnych umów dwustronnych. W praktyce najczęściej stosowaną formą współpracy międzynarodowej Krakowa stała się umowa partnerska, zakładająca współdziałanie samorządów miejskich w konkretnych dziedzinach (zob. rysunek 15).

Rysunek 15. Formy współpracy międzynarodowej Krakowa



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Formy i narzędzia realizacji założeń współpracy międzynarodowej*, Kraków Otwarty na Świat [https://www.krakow.pl/otwarty\_na\_swiat//otwarty\_na\_swiat/3074,artykul,formy\_i\_narzedzia\_realizacji\_zalozen\_wspolpracy\_miedzynarodowej.html; dostęp: 9 grudnia 2021].

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 są różne, w większości przypadków ograniczone jedynie do ceremonialnych wizyt, podejmowania lub wysyłania delegacji. Dla przykładu w 2006 r. na współpracę międzynarodową Kraków wydał niecały milion zł, z tego koszt tłumaczeń i podejmowania delegacji (hotele, wyżywienie, przewodnicy) wyniósł 484 000 zł<sup>22</sup>.

Spora część krakowskich samorządowców, jak też osób zaangażowanych na przestrzeni lat w obszar współpracy międzynarodowej Krakowa krytycznie oceniała kontakty zagraniczne miasta. Bogusław Kośmider, ówczesny

<sup>22</sup> W. Pelowski, *Kraków a zagranica: dużo kontaktów, mało efektów*, „Gazeta Wyborcza Kraków” [online], 10 stycznia 2008 [http://www.krakow.wyborcza.pl/krakow/1,44425,4828111.html; dostęp: 21 czerwca 2013].

#### 4.1. Wpływ współpracy międzynarodowej Krakowa na funkcjonowanie jednostek...

przewodniczący Rady Miasta Krakowa, który pełnił funkcję radnego miasta w latach 1994–2019, na łamach „Gazety Wyborczej” stwierdzał:

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 kurtuzja 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 pozostało<sup>23</sup>.

Podobnego zdania jest Bogusław Sonik, poseł na Sejm RP, były dyrektor Biura Festiwalowego Kraków 2000, który stwierdził: „Przez kilka lat radni i prezydenci jeździli do Wiednia, obserwując, jak tam się spala śmieci, i co z tego wynikło?”<sup>24</sup>.

Na tle krytyki działań władz miasta nieco lepiej wypadają krakowskie dzielnice. Choć nie mają one osobowości prawnej i nie mogą samodzielnie realizować zadań z zakresu współpracy międzynarodowej, to ich inicjatywa w podejmowaniu nowych przedsięwzięć jest znacząca i ma 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>25</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 uchwale wolę podjęcia oficjalnego 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 r. w ramach tej współpracy

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Uchwała nr CXIII/1126/06 Rady Miasta Krakowa w sprawie współpracy Gminy Miejskiej Kraków ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przyśpepowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.

grupy artystyczne Zespół Pieśni i Tańca Krakowiacy oraz kabaret Loch Camelot gościli na występach w Budapeszcie, a delegacje rad obydwu dzielnic spotkały się dwukrotnie, najpierw w Krakowie, a potem w Budapeszcie<sup>26</sup>. Współpraca pomiędzy dzielnicami stolicy Węgier i Krakowa dotyczy oprócz kwestii związanych z kulturą i wymianą młodzieży także spraw z zakresu poprawy stanu bezpieczeństwa oraz organizacji i ustroju samorządu. W 2016 r. 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 tych działań 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. Po decyzji z 1993 r. o przyznaniu 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 rad dzielnic<sup>27</sup>.

Z kolei w ramach projektu „Kafka Plus” realizowanego przez Frankfurt nad Menem i Kraków Dzielnicą 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 znaczący. W 2007 r. Dzielnicą III Prądnik Czerwony gościła przedstawiciele ukraińskiego samorządu, w tym członków kijowskich rad dzielnic, prezentując im zasady

---

<sup>26</sup> K. Dworak, *Współpraca międzynarodowa miast a rozwój lokalny (na przykładzie miasta Krakowa)*, Promotor, Warszawa 2011, s. 73.

<sup>27</sup> Uchwała nr CXIII/1126/06 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.

#### 4.1. Wpływ współpracy międzynarodowej Krakowa na funkcjonowanie jednostek...

funkcjonowania krakowskich jednostek pomocniczych<sup>28</sup>. Jednocześnie krakowscy samorządowcy biorą systematycznie udział w konferencjach i panelach organizowanych przez stronę ukraińską. Z inicjatywą nawiązania stałej współpracy w dziedzinie kultury i turystyki pomiędzy jednostkami pomocniczymi Kijowa i Krakowa wystąpiła w 2008 r. kijowska dzielnica Darnica, która nawiązała współpracę z krakowską Dzielnicą X Swoszowice<sup>29</sup>.

Na zaproszenie władz Krakowa w 2016 r. 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, było poznanie krakowskich doświadczeń w zakresie gospodarki odpadami<sup>30</sup>.

Kontakty międzynarodowe na poziomie dzielnic dotyczą również Wilna. W ramach Dni Wilna w Krakowie odbyło się spotkanie przedstawicieli dwóch zaprzyjaźnionych dzielnic: Zwierzynca w Wilnie i krakowskiej Dzielniczy VII Zwierzyniec. Jednym z rezultatów współpracy była wystawa „Zwierzyniec (wileński) – dziedzictwo kultury”. Towarzyszyła jej projekcja filmów w reżyserii Vytautasa Damaszeviciusa: „Moje serce w Krakowie” oraz „Wilno Czesława Miłosza”<sup>31</sup>.

Przedstawiciele dzielnic miast europejskich byli również obecni na konferencji z okazji 14. rocznicy powstania jednostek pomocniczych w Krakowie. Udział w niej wziął m.in. wiceprzewodniczący Rady Dzielniczy Härlanda z Göteborga Piotr Kiszkiel, który przedstawił system funkcjonowania dzielnic w tym mieście. Göteborg, podobnie jak Budapeszt, ma status miasta partnerskiego Krakowa. Ponadto na poziomie dzielnic Kraków i Göteborg współpracują w zakresie realizacji programów pomocy społecznej<sup>32</sup>.

Specyfiką współpracy międzynarodowej Krakowa na tle doświadczeń innych polskich samorządów jest fakt przenoszenia wypracowanych w nim wzorców i rozwiązań również do miast Europy Zachodniej. Przedstawiciele

---

<sup>28</sup> M. Drożdż, *Goście z Ukrainy*, „Biuletyn Dzielniczy III Prądnik Czerwony” 2007, nr 4, s. 11.

<sup>29</sup> *Kijów – historia współpracy*, Kraków Otwarty na Świat [http://www.krakow.pl/otwarty\_na\_swiat/2531,hist,1,0,otwarty\_na\_swiat.html; dostęp: 9 grudnia 2021].

<sup>30</sup> *Lwów – historia współpracy*, Kraków Otwarty na Świat [http://www.krakow.pl/otwarty\_na\_swiat/2531,hist,24,0,otwarty\_na\_swiat.html; dostęp: 9 grudnia 2021].

<sup>31</sup> P. Chechelski, *Wileński Zwierzyniec w Zwierzynieckim Salonie Artystycznym*, „Kurier Zwierzyniecki” 2006, nr 6.

<sup>32</sup> P. Kiszkiel, *Funkcjonowanie dzielnic w Göteborgu*, referat wygłoszony na konferencji z okazji 14. rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w Krakowie, Kraków 2005.



krakowskich dzielnic uczestniczyli m.in. w programie informacyjnym na temat roli i funkcjonowania rad dzielnic we francuskim Orleanie. W ramach wzajemności Rada Miasta Krakowa wystosowała zaproszenie dla przedstawicieli rad dzielnic z Orleanu, którzy gościli w Krakowie pod koniec czerwca 2002 r., 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>33</sup>.

Bogate doświadczenia Krakowa w zakresie współpracy międzynarodowej, jak też kooperacja międzynarodowa jednostek pomocniczych miasta powodują, że wpływ czynników zewnętrznych na sferę funkcjonowania krakowskich dzielnic wydaje się wymierny. Analizując to zjawisko, można wyróżnić 2 kierunki jego oddziaływania: wewnętrzny i zewnętrzny. Wewnętrzny dotyczy wpływu współpracy międzynarodowej na działalność dzielnic Krakowa i jest wyraźnie widoczny na przykładzie współpracy Krakowa z Wiedniem, Budapesztem, Frankfurtem 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 zakresie) Wilna.

### 4.2. Porównanie wybranych samorządów miast europejskich na tle modeli ustrojowych

Problem skutecznego zarządzania miastem jest nierozzerwalnie związany z przyjęciem właściwej struktury organizacyjnej jego organów. Zarówno przy tworzeniu ustroju miasta, jak i późniejszych jego zmianach należy uzyskać odpowiedzi na wiele istotnych pytań. Jaka struktura będzie dla miasta bardziej efektywna: zdecentralizowana czy wręcz przeciwnie – scentralizowana? Czy należy stworzyć model funkcjonowania miasta oparty na strukturze resortowej czy terenowej? Gdzie leży granica decentralizacji zadań? Jakie kompetencje należy przekazać jednostkom pomocniczym? Czy mają one być samodzielnymi organami, 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 podważany w następstwie:

---

<sup>33</sup> *Orlean – historia współpracy*, Kraków Otwarty na Świat [[https://www.krakow.pl/otwarty\\_na\\_swiat/2531,hist,25,o,otwarty\\_na\\_swiat.html](https://www.krakow.pl/otwarty_na_swiat/2531,hist,25,o,otwarty_na_swiat.html); dostęp: 9 grudnia 2021].

## 4.2. Porównanie wybranych samorządów miast europejskich...

- kwestionowania istniejących miast i gmin jako rzeczywistych samorządów,
- inicjatywy władz państwowych w zakresie restrukturyzacji zarządzania gminami,
- wyzwania, jakim 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>34</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 wśród społeczności lokalnej większe wsparcie i zrozumienie dla podejmowanych działań. Decentralizacja oznacza radykalną zmianę w strukturze zarządzania miastem, ale bez marginalizacji roli organu stanowiącego, który nadal pozostaje – w sensie formalnym – podmiotem prawnym odpowiedzialnym za obszar całego miasta. Rada i zarząd miasta (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 osób zatrudnionych w urzędach,
- powstają problemy ze znalezieniem odpowiednich lokali, które mogłyby stać się siedzibami organów terenowych miasta,
- intensyfikacji ulegają 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,

---

<sup>34</sup> *Vademecum radnego dzielnicy*, red. K. Trafas, Komitet Obywatelski Miasta Krakowa, Kraków 1996, s. 63.

- 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>35</sup>.

Uwzględniając wskazane prawidłowości, zdecentralizowane samorządy miejskie można podzielić na 3 grupy:

- samorządy miejskie głęboko zdecentralizowane, w których istnieją dzielnice o osobowości prawnej z własnymi budżetami i własną administracją,
- samorządy miejskie ze zdecentralizowanymi pewnymi funkcjami komunalnymi, np. oświatą, gospodarką mieszkaniową, za które odpowiedzialne są jednostki pomocnicze, np. rady dzielnic,
- samorządy posiadające terenowe komisje rad miejskich, które działają często w formie miejskich komitetów dzielnicowych; pełnią one głównie funkcje opiniotwórcze i odgrywają rolę przekazników informacji.

Omawiając zaprezentowany powyżej podział, należy pamiętać, że granice pomiędzy poszczególnymi grupami mogą być trudno identyfikowalne z uwagi na specyfikę lokalną oraz historię rozwoju samorządności w danym kraju, w tym w szczególności rozwiązania ustrojowe przyjęte na poziomie prawa ogólnokrajowego i miejscowego. Analizując stratyfikację 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.

Na podstawie 2 kryteriów wyboru (przyporządkowanie do konkretnej grupy samorządów miejskich oraz prowadzenie aktywnej współpracy międzynarodowej z samorządem Krakowa) do szczegółowej analizy w dalszej części opracowania wybrane zostały 4 przykłady ustroju wewnętrznego w 4 europejskich miastach.

Jako przedstawiciel grupy pierwszej – samorządów miejskich głęboko zdecentralizowanych – szczegółowemu omówieniu poddany został ustrój Budapesztu (stolicy Węgier), posiadającego 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

<sup>35</sup> Ibidem, s. 65.

## 4.2. Porównanie wybranych samorządów miast europejskich...

funkcje komunalne. Ustrój samorządowy Göteborga został natomiast wybrany jako reprezentant ostatniego rodzaju miejskich jednostek pomocniczych – dzielnic o charakterze opiniodawczym.

Ponadto według kryterium wyjątkowości szczegółowo omówiony został bardzo specyficzny przykład rozwiązań ustrojowych, jakim jest ustrój Stuttgartu. Pomimo braku formalnej współpracy pomiędzy Krakowem a Stuttgartem organizacja tamtejszego samorządu jest warta omówienia z uwagi na zbliżoną do Krakowa wielkość miasta (liczba ludności, powierzchnia) oraz specyficzne rozwiązania w zakresie funkcjonowania dzielnic, stanowiące konglomerat cech wszystkich omówionych powyżej rodzajów samorządów miejskich.

### 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 tych krajach miały dużo cech wspólnych, ale także wiele różnic. Jedną z nich było odmienne podejście do reformy samorządowej kraju, roli samorządu w państwie i społeczeństwie. Przełożyło się ono na różnice w strukturze terenowej samorządu węgierskiego i polskiego.

Zarówno w Polsce, jak i na Węgrzech w latach 60. i 70. ubiegłego wieku przeprowadzona została konsolidacja małych jednostek administracji terenowej szczebla podstawowego (zob. tabela 50). W Polsce łączyło się to z procesem zastępowania na początku lat 70. 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 naszym kraju<sup>36</sup>.

O ile w Polsce zdecydowano się oprzeć nowy system samorządowy na istniejących już relatywnie dużych gminach, o tyle w pozostałych państwach Grupy Wyszehradzkiej w większym lub mniejszym stopniu pozwolono społecznościom lokalnym na tworzenie nowych jednostek samorządowych<sup>37</sup>. Powstanie dużej liczby małych jednostek tego typu na Węgrzech było związane z przykładaniem bardzo dużej wagi do przyznania każdej, nawet najmniejszej

<sup>36</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>37</sup> Ibidem, s. 56.

#### Rozdział 4. Współpraca międzynarodowa Krakowa...

społeczności lokalnej prawa do 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>38</sup>.

Tabela 50. Wielkość jednostek podstawowych samorządu terytorialnego w krajach Europy Środkowej

Państwo	Przeciętna liczba ludności	Udział gmin liczących poniżej 1000 mieszkańców (%)
Polska	15 500	0
Węgry	3330	55
Słowacja	1850	68
Czechy	1700	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.

Istnienie relatywnie małych ludnościowo i niewielkich obszarowo gmin utrudniło tworzenie w ich obrębie jednostek pomocniczych które okazały się po prostu zbędne. Ich funkcje i zadania z powodzeniem mogły wykonywać scentralizowane 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 odmienny od reszty kraju ustrój.

Struktura samorządu stolicy Węgier – Budapesztu – ma charakter dwupoziomowy i składa się z samorządu stołecznego oraz 23 samorządów dzielnicowych. Gmina stołeczna i jej dzielnice mają niezależne kompetencje, nie są również hierarchicznie sobie podporządkowane. Podstawowe prawa zarówno samorządu miejskiego, jak i 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.

<sup>38</sup> Zob. *Władze lokalne w Europie Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Stowarzyszenie Pomocy Szkole „Belfer”, Katowice 1998, s. 63.

## 4.2. Porównanie wybranych samorządów miast europejskich...

W praktyce obszar działania samorządów dzielnicowych obejmuje obowiązek utrzymania przedszkoli, szkół podstawowych, instytucji oświatowych, podstawowych usług zdrowotnych i socjalnych, jak również zaopatrzenie ludności w wodę pitną, utrzymywanie lokalnych dróg publicznych oraz dbanie o należyte poszanowanie praw mniejszości narodowych i etnicznych. Przy czym realizacja 4 ostatnich zadań została podzielona pomiędzy samorząd stołeczny i dzielnicowy<sup>39</sup>.

W zakresie podstawowej opieki zdrowotnej w gestii samorządu dzielnicy pozostaje zapewnienie dostępu do lekarzy rodzinnych, lekarzy pediatrów, podstawowej opieki stomatologicznej, dyżurów lekarskich i pielęgniarzów oraz opieki zdrowotnej w szkołach. W sferze opieki socjalnej samorząd dzielnicowy przyznaje zasiłki: dla osób w podeszłym wieku, socjalny, mieszkaniowy, pielęgnacyjny, tymczasowy, organizuje także pomoc dla bezrobotnych. W tym obszarze obowiązki samorządu dzielnicowego obejmują także dbanie o żywienie zbiorowe, świadczenie pomocy w domu osobom potrzebującym i wspieranie rodziny. Do zadań samorządu stołecznego należy natomiast obowiązek dbania o rozwój miasta, w tym przyjmowanie i wykonywanie programu rewitalizacji tkanki miejskiej oraz ogólnego planu i regulaminu zagospodarowania miasta. Kompetencje związane z określaniem strategicznych, kierunkowych dokumentów należą wyłącznie do zadań samorządu miejskiego i nie mogą być przekazywane dzielnicom. Szczególnie ważną rolę samorząd miejski odgrywa również 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>40</sup>.

Związki samorządu tworzone pomiędzy dzielnicami lub pomiędzy samorządem stołecznym a dzielnicami – na podstawie zawartego porozumienia z władzami miejskimi – mogą przejąć część kompetencji należących do samorządu stołecznego. W takim wypadku samorząd stołeczny ma obowiązek stworzyć samorządom dzielnicowym bądź ich grupom odpowiednie warunki materialne niezbędne do realizacji przejętych zadań. Ponadto rady dzielnic mogą swobodnie podejmować współpracę i tworzyć związki samorządów w celu realizacji zadań leżących *stricto* w ich gestii.

---

<sup>39</sup> L. Rónaszéki, *Rozwiązania ustrojowe samorządu terytorialnego w państwach europejskich na przykładzie wybranych miast*, referat wygłoszony na konferencji poświęconej dzielnicom, Kraków, kwiecień 2005, s. 7.

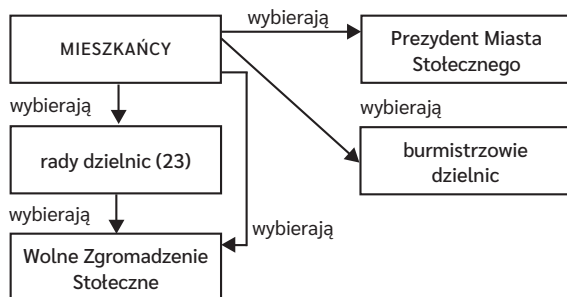
<sup>40</sup> Ibidem, s. 8.

#### Rozdział 4. Współpraca międzynarodowa Krakowa...

Organem uchwałodawczym samorządu stołecznego Budapesztu jest Walne Zgromadzenie Stołeczne, składające się z 88 przedstawicieli wybieranych na czteroletnią 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 czteroletnią kadencję. Prezydent pełni również funkcję przewodniczącego walnego zgromadzenia, które na jego wniosek wybiera spośród swoich członków jego zastępców (zob. rysunek 16).

Funkcję uchwałodawczą w dzielnicach pełnią rady dzielnic, natomiast funkcję wykonawczą – burmistrzowie. Oba organy wybierane są przez mieszkańców w wyborach bezpośrednich na czteroletnie kadencje. Na organach władzy wykonawczej spoczywa m.in. obowiązek prowadzenia urzędów. Prezydent przy pomocy dyrektora generalnego kieruje urzędem miejskim, natomiast burmistrzowie, odpowiednio poprzez dyrektorów urzędów dzielnicowych, kierują urzędami dzielnicowymi.

Rysunek 16. Budapeszt – struktura organizacyjna samorządu



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.

Rozwiązaniem specyficznym dla ustroju samorządu stolicy Węgier jest dokonywanie wyboru burmistrzów dzielnic w wyborach powszechnych.

## 4.2. Porównanie wybranych samorządów miast europejskich...

Wzmacnia to pozycję dzielnic jako odrębnych jednostek samorządowych. Miasto Budapeszt nie jest jednak związkiem komunalnym niezależnych gmin. Węgierskie ustawodawstwo wprowadza bowiem odrębny ustrój samorządu stołecznego, zapewniając jednocześnie szczegółowy podział zadań i kompetencji pomiędzy władze miejskie i dzielnicowe.

Podział kompetencji pomiędzy dzielnicami a miastem przesądza 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 Krakowa nie są niezależnymi organami samorządowymi, jak ich węgierskie odpowiedniki. W Budapeszcie mają one charakter odrębnych gmin (własne urzędy, niezależna wewnętrzna organizacja, osobowość prawna, niezależne budżety), wykonujących swoje zadania obok samorządu miejskiego lub w porozumieniu z nim, ale nie podlegają mu w sensie instytucjonalnym i kompetencyjnym. Nie są zatem jednostkami pomocniczymi, lecz niezależnymi organami samorządowymi.

Dzielnice Krakowa i Budapesztu mają również krańcowo różne modele finansowania swoich zadań. Krakowskie jednostki pomocnicze realizują wydatki w ramach planów finansowych stanowiących załączniki do budżetu miasta, natomiast jednostki budapeszteńskie prowadzą politykę gospodarczą w pełnym zakresie, zarówno od strony dochodowej, jak i 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 organizację ustroju miasta był ograniczony – głos decydujący w tej sprawie należał do Rady Miasta Krakowa 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 organizacji ustrojowej miasta z samorządem Wiednia i wzorowanie się na przyjętych tam rozwiązaniach<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> *Vademecum radnego dzielnicy*, s. 26.



Ożywione kontakty pomiędzy samorządowcami krakowskimi a budapeszteńskimi stanowią jednak 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 członkowie krakowskich rad dzielnic mogli zapoznać się z odmiennym modelem funkcjonowania samorządu miejskiego, jego wadami i zaletami.

### 4.2.2. Częściowa decentralizacja funkcji komunalnych na przykładzie Wiednia

Austria jest federacją złożoną z 9 krajów związkowych zwanych landami. Stolica Austrii – Wiedeń – stanowi oddzielny kraj związkowy<sup>42</sup>, posiadający równocześnie status miasta. Każdy land pełni funkcje dwojakiego rodzaju: pierwszą jest samodzielne rządzenie na swoim terytorium zagwarantowane przepisami konstytucji, drugą natomiast – wykonywanie poleceń organów rządowych republiki (ogólnozwiązkowych)<sup>43</sup>. Skład rządu krajowego obejmuje, oprócz premiera i jego zastępców, 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 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 8 ordynacjach gminnych dla gmin krajowych i w prawach miejskich dla miast z własnym statutem. W zasadzie każde miasto powyżej 20 000 mieszkańców może posiadać własny statut. Jego nadanie uwarunkowane jest wyrażeniem zgody przez rząd federalny. Warunek ten wynika z faktu, że miasta, którym nadano statut, wykonują zadania administracji rządowej<sup>44</sup>. W Austrii

<sup>42</sup> *Informacje o Austrii*, Konsulat Austrii w Poznaniu [<http://konsulataustrii.pl/informacjeau.htm>; dostęp: 21 czerwca 2013].

<sup>43</sup> *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, red. A.K. Piasecki, Andrzej Piasecki, Zielona Góra 2001, s. 24.

<sup>44</sup> B. Dolnicki, *Modele samorządu terytorialnego w Polsce i Europie*, Wydawnictwo Andrzeja Abramskiego, Katowice 1994, s. 32.

## 4.2. Porównanie wybranych samorządów miast europejskich...

można wyróżnić 133 miasta, 15 miast wydzielonych, 569 gmin zbiorowych oraz 2300 gmin<sup>45</sup>. Austriackie gminy mogą tworzyć związki gmin jako instytucje cywilnoprawne. Związki te mają prawo wydawania aktów administracyjnych.

W myśl konstytucji Austrii każda gmina ma 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 zależy jest od liczby mieszkańców gminy. Czynne prawo wyborcze przysługuje po ukończeniu 19. roku życia, a bierne – po ukończeniu 25 lat.

Austriackie gminy obok kompetencji uchwałodawczych mają 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. Wszystkie organy gminy, czy to działające kolegialnie, czy monokratycznie, są podporządkowane bezpośrednio radzie gminy.

Burmistrz ma szerokie kompetencje, począwszy od reprezentowania gminy na zewnątrz po kierowanie posiedzeniami i pracami zarządu, administracją finansową i gospodarczą gminy. Nie może natomiast samodzielnie zbywać gminnych nieruchomości. W sprawach dotyczących federacji obowiązują instrukcje wojewody krajowego (*Landeshauptmann*), a w sprawach landu – instrukcje rządu krajowego (*Landesrat*).

Do 1990 r. urząd burmistrza obsadzany był w drodze wyborów pośrednich przez radę gminy, a przepisy nie przewidywały możliwości wyborów powszechnych. W latach 90. XX w. zasadę bezpośrednich wyborów burmistrza wprowadzono w kilku landach: Karyntii, Tyrolu i Burgenlandzie<sup>46</sup>. Prawo austriackie jako nieformalny organ gminy traktuje również jej mieszkańców,

<sup>45</sup> J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Wyższa Szkoła Humanistyczna, Pułtusk 2003, s. 162.

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 163.

co stanowi wyraz demokracji bezpośredniej, przybierającej formę referendów lub zgromadzeń gminnych. Duże gminy są podzielone na sołectwa, a miasta na dzielnice (*Gemeinbezirke*), którymi kierują naczelnicy (*Ost-Bezirksvorsteher*)<sup>47</sup>. Sołectwa i dzielnice są organami pomocniczymi i doradczymi, mogą jednak mieć funkcje decyzyjne na podstawie upoważnienia rady gminy lub burmistrza<sup>48</sup>.

Konstytucja Austrii reguluje odrębnie status Wiednia jako zarazem gminy, kraju związkowego i 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>49</sup>.

Miasto podzielone jest na 23 okręgi – dzielnice – w których wybiera się przedstawicielstwo okręgu. Pomimo że nie są to samodzielne jednostki samorządowe, a tylko organy samorządu miejskiego, nadano im kompetencje o charakterze decyzyjnym. Fakt posiadania statusu okręgów wyborczych do rady miasta daje im również pewną tożsamość polityczną. Na czele dzielnic stoją naczelnicy. Przedstawicielstwa dzielnicowe realizują zadania powierzone im przez Radę Miasta Wiednia<sup>50</sup>.

Do 1974 r. zadania wiedeńskich dzielnic były ograniczone do opiniowania skierowanych do nich przez burmistrza propozycji decyzji i wnioskowania w sprawie działań podejmowanych przez magistrat. W 1974 r. w 2 dzielnicach przeprowadzono eksperyment decentralizujący samorząd miejski, polegający na przekazaniu zadań i środków finansowych do decyzji rad dzielnic. W 1988 r. decentralizacja zarządzania Wiedniem objęła wszystkie dzielnice.

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 liczących do 50 000 mieszkańców rada składa się z 40 osób. Liczba ta zwiększa się o 2 członków przy każdych następnych rozpoczętych 5000 mieszkańców, ale tylko do 60 osób. Czynne prawo wyborcze

<sup>47</sup> *Samorząd terytorialny w państwach Unii...*, s. 22.

<sup>48</sup> B. Dolnicki, *Modele samorządu...*, s. 33.

<sup>49</sup> K. Nowacki, *W Austrii*, [w:] *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 96.

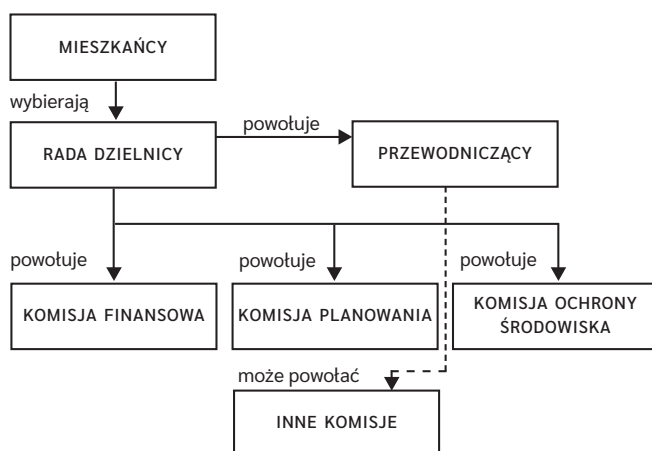
<sup>50</sup> L.K. Adamovich, B.Ch. Funk, *Österreichisches Verfassungsrecht*, Springer Verlag, Wien-New York 1982, s. 256.

## 4.2. Porównanie wybranych samorządów miast europejskich...

przysługuje jedynie mieszkańcom danej dzielnicy, natomiast biernie wszystkim mieszkańcom miasta, co sprawia, że osoby kandydujące w wyborach dzielnicowych nie muszą być mieszkańcami dzielnicy, w której kandydują<sup>51</sup>.

Na czele dzielnicy stoi przewodniczący. Do jego zadań należą: przewodniczenie posiedzeniom rady, reprezentowanie dzielnicy na zewnątrz i pomaganie burmistrzowi Wiednia w realizacji uchwał Rady Miasta Wiednia w ramach swoich kompetencji. Jest on zatrudniany na etacie przez burmistrza (zob. rysunek 17). Gdy przewodniczący nie zostaje wybrany na następną kadencję, otrzymuje odprawę finansową równą trzymiesięcznemu wynagrodzeniu.

Rysunek 17. Struktura wiedeńskich rad dzielnic



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: E. Brunner, *Die Organisation der Wiener Stadtverwaltung*, Stadt Wien, Wien 2000.

W każdej dzielnicy działają 3 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>52</sup>. Komisja finansów

<sup>51</sup> E. Brunner, *Die Organisation der Wiener Stadtverwaltung*, Stadt Wien, Wien 2000, s. 73.

<sup>52</sup> *Vademecum radnego dzielnicy*, s. 93.

opiniuje projekt budżetu dzielnicy, szczególnie w zakresie planowanych wydatków. Rada dzielnicy uchwała budżet, który musi być zrównoważony. Komisja planowania i rozwoju przestrzennego opiniuje plany zagospodarowania przestrzennego dzielnicy i projekty budowlane. Komisja ochrony środowiska z kolei opiniuje wszystkie działania w zakresie ochrony środowiska.

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 przypadku sporu dzielnicy z magistratem głos decydujący ma burmistrz. Magistrat zapewnia obsługę administracyjną dzielnic i realizację decyzji przez nie podjętych.

W ramach decentralizacji zarządzania miastem wiele zadań przekazano dzielnicom. Jednostki te realizują je w różnych formach kooperacyjnych (wspólne działanie władz miejskich i dzielnicowych). Do podstawowych kompetencji dzielnic należą:

- autonomiczność w podejmowaniu decyzji,
- prawo do współpracy, polegające na obowiązku współdziałania Biura ds. Dzielnic z dzielnicami oraz uwzględnienia 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 informowanie o istotnych sprawach związanych z dzielnicą<sup>53</sup>.

Środki finansowe przeznaczane na zadania dzielnic pochodzą z budżetu miasta i stanowią ok. 1–2% jego budżetu. Dzielnicę 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,

---

<sup>53</sup> *Zuständigkeiten der Bezirke – Dezentralisierung in Wien*, Stadt Wien [http://www.wien.gv.at/bezirke/dezentralisierung/zustaendigkeiten.html; dostęp: 31 października 2016].

## 4.2. Porównanie wybranych samorządów miast europejskich...

- utrzymywania placów zabaw dla dzieci,
- prowadzenia domów pogodnej jesieni<sup>54</sup>.

Kompetencje dzielnic opisane są w statucie miasta. Dodatkowe zadania są im przekazywane na podstawie odrębnych uchwał Rady Miasta Wiednia.

Pomimo dużych różnic w systemie samorządowym Polski i Austrii rola i zadania stawiane w nich jednostkom pomocniczym są do siebie zbliżone. Kompetencje dzielnic w obu krajach sprowadzają się do funkcji opiniotwórczej i doradczej, poszerzonej o zadania o charakterze decyzyjnym w ściśle określonych obszarach.

Po odbudowie demokratycznego samorządu w Polsce władze Krakowa wprowadziły w swoim mieście podobny do wiedeńskiego system jednostek pomocniczych, decentralizując wybrane funkcje komunalne przy zachowaniu unitarnego systemu gminy (zwłaszcza w obszarze administracji miejskiej). Stało się tak zapewne z uwagi nie tylko na niewątpliwe związki kulturowe obu miast i wspólną historię, ale także 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 r. 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. Hernalser, Meidling<sup>55</sup>. Niemal bliźniaczy proces zachodził w ówczesnym czasie w Krakowie. Dzielnicę Krakowa w swojej obecnej samorządowej formie są dużo młodsze niż wiedeńskie. Mimo to mogą się również poszczycić szerokimi kompetencjami. Jednostki pomocnicze stolicy Austrii definitywnie przestały pełnić tylko rolę opiniotwórczą i doradczą w 1988 r., krakowskie – w 1994 r.

Jakie są zatem podstawowe różnice i podobieństwa w ustroju dzielnic obydwu miast? Pierwszą oczywistą różnicą jest sama liczba dzielnic oraz członków ich rad. Kraków ma mniej dzielnic, a liczba osób zasiadających w ich radach waha się od 15 do 21, podczas gdy w wiedeńskich dzielnicach jest to odpowiednio od 40 do 60 osób. Różnica w liczbie jednostek pomocniczych (Wiedeń – 23; Kraków – 18) wynika z mniejszego zaludnienia Krakowa oraz jego mniejszej

<sup>54</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>55</sup> *Vademecum radnego dzielnicy*, s. 91.

powierzchni (Wiedeń: 1 797 000 mieszkańców, 415 km<sup>2</sup> powierzchni<sup>56</sup>; Kraków: 780 000 mieszkańców, 327 km<sup>2</sup> powierzchni<sup>57</sup>). Ponadto różnice w liczbie członków rad dzielnic wynikają wprost z regulacji ustawowych przyjętych przez polskiego ustawodawcę. W wyborach do rad dzielnic w obu miastach mogą brać udział wyłącznie ich mieszkańcy, przy czym prawodawstwo Wiednia dopuszcza możliwość kandydowania osób zamieszkałych w innej części miasta.

Kolejną różnicą jest brak formalnego podporządkowania przewodniczących zarządów krakowskich dzielnic prezydentowi miasta oraz odmienne zasady funkcjonowania dzielnicowych komisji. Istotną różnicą pomiędzy ustrojem dzielnic obydwu miast jest też brak odrębnych statutów nadanych wiedeńskim jednostkom pomocniczym. Dzięki posiadaniu odrębnych aktów normatywnych regulujących ich działanie krakowskie dzielnice zyskały podmiotowość jako pomocnicze organy samorządowe, wiedeńskie natomiast wydają się takiej podmiotowości pozbawione.

Widoczne podobieństwa pomiędzy obydwoma miastami występują natomiast w zakresie obsługi administracyjnej jednostek pomocniczych. W Krakowie obsługę taką realizuje Biuro ds. Dzielnic Miasta Krakowa, w Wiedniu – Biuro ds. Współpracy z Dzielnicami. Cechą charakterystyczną przyjętego w obydwu miastach 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 były odpowiednikiem wiedeńskich zadań autonomicznych. Zadania powierzone z kolei były tożsame z zadaniami celowymi przekazywanymi przez miasto Wiedeń swoim dzielnicom. Zadania powierzone miały o wiele większe znaczenie w przypadku dzielnic Krakowa niż Wiednia, natomiast zadania priorytetowe (autonomiczne) – na odwrót.

Reasumując, można stwierdzić, że wpływ rozwiązań funkcjonujących w ustroju samorządowym Wiednia stanowi kolejny czynnik determinujący ewolucję jednostek pomocniczych w Krakowie. Był on o tyle istotny, że

<sup>56</sup> *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].

<sup>57</sup> *Portal informacyjny Głównego Urzędu Statystycznego* [<http://www.stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankingi-statystyczne/miasta-najwieksze-pod-wzgleciem-liczby-ludnosci/>; dostęp: 23 sierpnia 2015].

## 4.2. Porównanie wybranych samorządów miast europejskich...

w znacznym stopniu zdeterminował przekazanie krakowskim dzielnicom kompetencji decyzyjnych. Dzięki współpracy zagranicznej Wiednia i Krakowa pozytywne doświadczenia tego pierwszego udało się z powodzeniem zimplementować w krakowskim samorządzie.

### 4.2.3. Miejskie komitety dzielnicowe Göteborga jako przykład jednostek pomocniczych – komisji terenowych

Współczesny ustrój samorządu terytorialnego w Szwecji bazuje na ustawie zasadniczej z 1974 r., ustawie o samorządzie terytorialnym z 1991 r. oraz Europejskiej konwencji o samorządzie lokalnym ratyfikowanej w 1989 r.<sup>58</sup>

W Szwecji funkcjonują 2 rodzaje jednostek samorządowych: gminy (*kommun*) jako jednostki podstawowe i prowincje (*län*) jako jednostki regionalne (obecnie kraj jest podzielony na 21 prowincji). Szwedzkie gminy, a jest ich 290, należą do największych na świecie. Liczą średnio ok. 29 000 mieszkańców i zajmują średnio obszar 1446,9 km<sup>2</sup>. Najmniejsza szwedzka gmina Sundbyberg ma 8,8 km<sup>2</sup> powierzchni, a największa Kirunia – 19 446,8 km<sup>2</sup> powierzchni<sup>59</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 na drodze postępowań przed sądami administracyjnymi. 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 im przewodniczy<sup>60</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 4 lata, w dniu wyborów do parlamentu szwedzkiego. Czynne prawo wyborcze przysługuje każdemu obywatelowi, który ukończył

<sup>58</sup> *Samorząd terytorialny w państwach Unii...*, s. 94.

<sup>59</sup> B. Dolnicki, *Modele samorządu...*, s. 41.

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 42.



w dniu wyborów 18. rok życia, oraz osobom nieposiadającym obywatelstwa szwedzkiego, jeżeli zamieszkują na terytorium tego kraju od co najmniej 3 lat<sup>61</sup>.

Bezpośrednimi formami sprawowania władzy przez społeczność lokalną gminy są referenda gminne oraz inicjatywa obywatelska. Posiedzenia organów samorządowych są jawne, a obywatele w trakcie obrad mogą zadawać radnym pytania.

Najwyższym organem wspólnoty samorządowej Göteborga jest rada miejska składająca się z 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 plany działań dotyczące programu inwestycji oraz uchwała plany zagospodarowania przestrzennego miasta<sup>62</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>63</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 Göteborga. Składa się z 15 stałych członków i 6 ich zastępców, wybieranych przez radę miasta i przed nią odpowiedzialnych. Do kompetencji zarządu należą:

---

<sup>61</sup> *Samorząd terytorialny w państwach Unii...*, s. 100.

<sup>62</sup> P. Kiszkiel, *Funkcjonowanie dzielnic...*

<sup>63</sup> *Göteborgs Stad – The Local Government* [<http://www.goteborg.se/wps/portal/engelska/city-authority-and-politics/ut/p/z1/>]; dostęp: 23 sierpnia 2012].

## 4.2. Porównanie wybranych samorządów miast europejskich...

- kierowanie finansami miejskiej administracji,
- projektowanie budżetu,
- koordynacja działalności gminy,
- wspieranie działań pozostałych organów 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. Komisarze są zatrudniani w pełnym wymiarze godzin jako pracownicy urzędu.

Göteborg do 2011 r. podzielony był na 21 dzielnic, zgodnie z granicami ewangelickich parafii. W 2011 r. układ ten został skorygowany i miasto podzielono na 10 okręgów<sup>64</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 osób reprezentujących ją w miejskiej radzie. 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 rady miejskiej, 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>65</sup>.

<sup>64</sup> Göteborgs Stad – *The Local Government* [<http://www.goteborg.se/wps/portal/invanare/kommun-o-politik/kommunens-organisation/namnder/stadsdelsnamnder/ut/p/z1/>; dostęp: 23 sierpnia 2012].

<sup>65</sup> Göteborgs Stad – *The Local Government* [<http://www.goteborg.se/wps/portal/invanare/kommun-o-politik/kommunfakta/stadsdelsnamnder/ut/p/z1/>; dostęp: 23 sierpnia 2012].

Podstawowe cele, dla których powstały miejskie komitety dzielnicowe, to wzrost zaangażowania w działalność samorządu mieszkańców miasta oraz przewidziane oszczędności finansowe z tytułu koordynacji działań i programów lokalnych.

Niezwykle istotną dziedziną działalności komitetów jest ich rola doradczą i opiniodawczą. Organizują one spotkania społeczności lokalnej, 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 tych komitetów odbywają się raz w miesiącu i są otwarte dla publiczności.

W czerwcu każdego roku Rada Miasta Göteborga uchwała budżet całego miasta, w tym również budżet poszczególnych miejskich komitetów dzielnicowych. System obliczeniowy uwzględnia struktury socjoekonomiczne dzielnic. Pod uwagę bierze się: liczbę mieszkańców danej dzielnicy, wiek, dochody, poziom wykształcenia, stopień bezrobocia, a nawet liczbę cudzoziemców, którzy zamieszkują na jej terenie. W związku z przyjętymi kryteriami budżetowymi występują ogromne dysproporcje w środkach finansowych przeznaczanych na poszczególne dzielnice, co powoduje dyskryminację rejonów, w których mieszkają osoby lepiej sytuowane<sup>66</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 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>67</sup>, zakazując jednocześnie przekazywania tych uprawnień komisjom<sup>68</sup>.

Brak autonomicznych kompetencji decyzyjnych, finansowych oraz fakt wyboru członków komitetów dzielnicowych Göteborga przez radę miasta ogranicza mocno pole aktywności jednostek pomocniczych. Rady dzielnic w Göteborgu zaliczają się do ostatniej, trzeciej grupy samorządów zdecentralizowanych – posiadających terenowe komisje rad miejskich jako ciała opiniodawcze i doradcze.

Porównując ustrój krakowskich dzielnic z ustrojem Göteborga, można stwierdzić, że większa decentralizacja zadań, kompetencji i finansów nastąpiła

<sup>66</sup> P. Kiszkiel, *Funkcjonowanie dzielnic...*

<sup>67</sup> *Samorząd terytorialny w państwach Unii...*, s. 94.

<sup>68</sup> B. Dolnicki, *Modele samorządu...*, s. 43.

## 4.2. Porównanie wybranych samorządów miast europejskich...

w przypadku samorządu Krakowa. Krakowskie dzielnice są odrębnymi pomocniczymi organami samorządowymi, a nie komisjami terenowymi rady miasta. Największą słabością miejskich komitetów dzielnicowych wydaje się pośredni sposób ich wyboru, który dokonywany jest przez Radę Miasta Göteborga, 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 radą miasta, sprawia, że władze komitetów realizują plany tej rady, a nie postulaty mieszkańców.

Sporą wadą przyjętego rozwiązania jest również ograniczenie kompetencji komitetów dzielnicowych do spraw z zakresu polityki społecznej i oświaty. Brak kompetencji w zakresie infrastruktury drogowej, rekreacyjnej czy sportowej stanowi poważne ograniczenie w możliwościach ich działania. W świetle powyższych faktów wydaje się, że ewolucja dzielnic Göteborga 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 niniejszego opracowania) są natomiast doświadczenia Göteborga dotyczące przeprowadzonej w tym mieście reformy, skutkującej redukcją liczby dzielnic. Problematyka ta jest tym bardziej interesująca, że reforma dzielnic Göteborga 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, posiadającymi m.in. własne konstytucje oraz własne ustawodawstwo, które dotyczy spraw nieobjętych regulacjami ogólnokrajowymi, zastrzeżonymi przez konstytucję federalną dla władz centralnych<sup>69</sup>. Samodzielność krajów związkowych znajduje

---

<sup>69</sup> *Niemcy w świetle faktów i liczb*, red. A. Kappler, S. Reichart, A. Grevel, tłum. J. von Rymon Lipinski, Societäts-Verlag, Frankfurt nad Menem 1999, s. 159.

wyraz we własnej organizacji władz państwowych (parlamenty krajowe, rządy i sądownictwo krajowe) oraz udziale w kształtowaniu woli federacji<sup>70</sup>.

Konstytucja RFN stanowi, że prawodawstwo komunalne należy do kompetencji poszczególnych krajów związkowych. Ograniczeniem dla władz landów jest warunek, że tworzone prawodawstwo ma się zawierać w ramach konstytucyjnej gwarancji samorządu lokalnego. Oznacza to, że 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, które określają zasady działania samorządu lokalnego i obejmują zwyczajowo 4 grupy rozstrzygnięć:

- istotę samorządu i jego zadania,
- strukturę samorządu i zarządzania,
- gospodarkę samorządu,
- nadzór nad jego działalnością<sup>71</sup>.

Przekazanie przez konstytucję federalną kompetencji i zwierzchności nad samorządem lokalnym krajom związkowym doprowadziło do powstania wielu różniących się od siebie rozwiązań w zakresie ustroju gmin i powiatów.

Gmina w Republice Federalnej Niemiec jest szczeblem podstawowym samorządu lokalnego. Przepisy ustawy zasadniczej stanowią, że 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 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 i organizację wewnętrzną możemy wyróżnić – w uproszczeniu – 3 podstawowe typy konstytucji gmin (zob. tabela 51):

1. Południowoniemiecka konstytucja rad – ma ona charakter dualistyczny, gmina posiada 2 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

<sup>70</sup> E. Gdulewicz et al., *Ustroje państw współczesnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1997, s. 104.

<sup>71</sup> J. Wojnicki, *Samorząd lokalny...*, s. 148.

## 4.2. Porównanie wybranych samorządów miast europejskich...

administracji gminy. Oba organy: rada i burmistrz są równorzędne; wywodzą się z osobnych wyborów odbywających się w różnych terminach. Cechą charakterystyczną tej konstrukcji jest bardzo silna pozycja burmistrza, którego wybierają obywatele i który jest praktycznie w okresie swojej kadencji nieodwoływalny. Punkt ciężkości w tym systemie położony jest na zapewnienie efektywnego zarządzania gminą.

2. Reńska konstytucja burmistrza – w tym modelu ustrojowym rada stanowi nadrzędny i decydujący organ. Burmistrz pełni funkcję przewodniczącego rady i kierownika administracji, nie jest jednak wybierany przez obywateli, lecz powoływany 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 ona z pruskiej konstytucji miast z 1808 r. Rada jest tu również organem głównym, a burmistrz wybierany jest z grona rady. Rada wybiera także ciało kolegialne, tzw. magistrat (zarząd miasta lub komisję główną rady), który przygotowuje propozycje decyzji do podjęcia przez radę, wykonuje jej decyzje oraz prowadzi bieżącą administrację. Magistrat składa się z zawodowego burmistrza wybranego przez radę, będącego przewodniczącym magistratu, oraz z zawodowych i honorowych radnych. Może przekazać część swoich kompetencji poszczególnym radnym – członkom magistratu. W systemie tym burmistrz jest organem, ale nie równorzędnym wobec rady – na tym polega „nieprawdziwość” konstytucji magistrackiej. Jego kompetencje ograniczają się do kierowania i nadzoru nad administracją oraz przygotowywania i wykonywania decyzji magistratu oraz do reprezentacji jednostki samorządowej na zewnątrz<sup>72</sup>.

Ustrój niemieckiego samorządu terytorialnego podlega ciągłej ewolucji pod wpływem doświadczeń i praktyki, orzecznictwa sądowego oraz refleksji teoretycznej z zakresu nauk prawnych i politycznych oraz nauk o administracji i organizacji. W wyniku zmian prawodawczych niektóre elementy opisanych systemów samorządowych są przejmowane przez inne. Niekiedy też cały kraj związkowy w miejsce dotychczas funkcjonujących rozwiązań przejmuje w całości nowe. Można stwierdzić, że w latach 90. XX w. w odwrócenie był system

---

<sup>72</sup> A. Jędraszko, *Samorząd w Niemczech: na przykładzie Stuttgartu*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 1994, s. 41–42.

## Rozdział 4. Współpraca międzynarodowa Krakowa...

północnoniemiecki, już od momentu jego wprowadzenia w brytyjskiej strefie okupacyjnej odczuwalny jako obcy tradycji niemieckiej. System ten obecnie nie istnieje w praktyce ustrojowej. Został zniesiony w 1950 r. w Szlezwiku-Holsztynie, w 1994 r. w Nadrenii Północnej-Westfalii, a w 1998 r. w Dolnej Saksonii. W ofensywie jest natomiast system południowoniemiecki.

Tabela 51. Główne typy konstytucji gmin w Niemczech

	Przewodniczący rady (długość trwania kadencji)	Kierownik administracji	Kierownictwo administracji	
			struktura	wybór przez
Południowoniemiecka konstytucja rad – Badenia-Wirtembergia, 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.

Na podstawie ustaw o ustroju gmin wydanych przez kraje związkowe gminy ustanawiają swoje statuty (*Hauptsatzung*) jako przepisy prawa miejscowego i wprowadzają postanowienia o charakterze organizacyjnym, istotne dla tworzenia i funkcjonowania zarządów gmin. Ustanowienie statutu wymaga przegłosowania go kwalifikowaną większością głosów przez radę gminy. Gminy niemieckie w celu umożliwienia im 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 (zob. tabela 52)<sup>73</sup>.

<sup>73</sup> M. Miemieć, *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Kolonia Limited, Wrocław 2007, s. 51.

## 4.2. Porównanie wybranych samorządów miast europejskich...

Tabela 52. Zadania gmin w Republice Federalnej Niemiec

Zadania własne	
Dobrowolne	Obowiązkowe
<p>prowadzenie placówek następującego rodzaju: domów dziecka, domów pogodnej starości, szpitali, kąpielisk, terenów sportowych i rekreacyjnych, bibliotek</p>	<p>zadania z zakresu: opieki społecznej, opieki nad młodzieżą, szkolnictwa podstawowego, gospodarki komunalnej, zaopatrzenia w wodę, ochrony przeciwpożarowej, cementarnictwa</p>
Zadania powierzone przez państwo	
<p>sprawy meldunkowe, wydawanie paszportów, nadzór nad opieką zdrowotną, nadzór budowlany, inspekcja przemysłowa, wyrównywanie szkód wojennych, rejestracja aktów stanu cywilnego</p>	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M. Miemieć, *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Kolonia Limited, Wrocław 2007.

Wyróżnikiem ustroju 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 te nie mogą skutecznie realizować (administracja szkolna, budowa i utrzymanie urządzeń społecznych, ochrona przeciwpożarowa, zaopatrzenie w wodę). Mogą również podejmować zadania z zakresu kompetencji innych jednostek samorządowych.

Gminy zbiorowe, stanowiące korporacje prawa publicznego, tworzone są na ogół z niewielkich gmin, liczących do 7000 mieszkańców, i realizują niektóre ich zadania własne oraz zadania zlecone. Gminy zbiorowe mają własne władze i dochody oraz otrzymują niektóre opłaty pobierane przez poszczególne gminy. W modelu tym rola małych gmin wchodzących w skład gminy zbiorowej najbardziej odpowiada funkcji polskich sołectw. Gminy zbiorowe możemy porównać do zdecentralizowanych samorządów gminnych, z tą jednak różnicą, że gminy, z których składa się gmina zbiorowa, zachowują swoją podmiotowość przy rezygnacji z dużej części swoich kompetencji. Związki celowe gmin tworzone są w celu wypełnienia konkretnych zadań, nie mają one charakteru korporacji terytorialnych<sup>74</sup>.

<sup>74</sup> Ibidem.



Specyficznym rozwiązaniem zastosowanym w niemieckim ustroju samorządu terytorialnego jest nadanie licznym miastom statusu miast na prawach powiatu lub miast wydzielonych z powiatu. Te liczące ponad 100 000 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 mniejsze miasta, liczące nie mniej niż 50 000 mieszkańców, mają status miast wyłączonych z powiatów. Łącznie w całej Republice Federalnej Niemiec funkcjonuje 91 miast będących osobnymi powiatami lub posiadających status miast wydzielonych z powiatów<sup>75</sup>.

Miasta o statusie powiatów dla lepszego zarządzania swoim obszarem często decydują się na powołanie dzielnic lub innych jednostek pomocniczych, które przejmują wiele zadań i obowiązków samorządów miejskich. Przykładem takiego rozwiązania jest ustrój Stuttgartu.

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 i własnego budżetu, są zatem *sensu stricto* jednostkami pomocniczymi, chociaż to sformułowanie nie funkcjonuje powszechnie (w Bawarii dzielnice nazywane są obwodami – *Stadtbezirk*, w innych landach, jak w Hesji, miejscowościami – *Ortschaft*)<sup>76</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 poszczególnych miast. We wszystkich miastach wydzielonych wyróżnia się dzielnice wewnętrzne, obejmujące śródmieście, oraz dzielnice zewnętrzne – obejmujące obszary mieszkaniowe zlokalizowane poza centrum.

Przy tworzeniu dzielnic miasta muszą kierować się zasadą równoważenia rozwoju pomiędzy 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

---

<sup>75</sup> R. Grzeszczak, *Struktura administracji w Niemczech*, Programy Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III A dla Dolnego Śląska [[http://www.interreg3a.dolnyślask.pl/pliki/szkolenia/OAdministracji\\_SamorzadziewNiemczech.pdf](http://www.interreg3a.dolnyślask.pl/pliki/szkolenia/OAdministracji_SamorzadziewNiemczech.pdf); dostęp: 23 sierpnia 2012].

<sup>76</sup> *Vademecum radnego dzielnicy*, s. 85.

## 4.2. Porównanie wybranych samorządów miast europejskich...

generalnie stosowane są 2 rozwiązania: albo okręg wyborczy stanowi jedną dzielnicę, albo dzielnica podzielona jest na kilka okręgów.

Miasto Stuttgart powstało poprzez włączenie w jego obszar sąsiadujących gmin i miasteczek o często wielowiekowej tradycji samorządowej. Do 1900 r. granice administracyjne Stuttgartu ograniczały się do terenu „kotła” w dolinie potoku Nesbach i obejmowały ok. 30 km<sup>2</sup>. Rozwój obszaru miasta następował w kilkunastu etapach (największy w latach: 1905, 1922, 1932, 1937 oraz 1942, kiedy do miasta włączono 58 km<sup>2</sup> powierzchni)<sup>77</sup>. Proces powiększania obszaru Stuttgartu zachodził zatem w sposób analogiczny do tego, jaki na przełomie XIX i XX w. można było zaobserwować w Krakowie. Do relatywnie małego obszaru centrum miasta (w przypadku Krakowa ok. 7 km<sup>2</sup>; w przypadku Stuttgartu – 30 km<sup>2</sup>) zostały dołączone rozległe tereny niegdyśszych przedmieść. Działania te nie były przeprowadzane płynnie, lecz odbywały się skokowo, co powodowało, że w granice obydwu miast włączane były duże wspólnoty lokalne, charakteryzujące się utrwalonymi więziami społecznymi i poczuciem własnej, odrębnej tożsamości. Ich asymilacja w nowej strukturze, jeżeli w ogóle jest możliwa, następuje powoli i jest procesem długotrwałym.

Stuttgart zbliżony jest do Krakowa również pod względem liczby mieszkańców (obszar miasta zamieszkuje ok. 600 000 osób). Miasto zostało podzielone na 23 dzielnice (*Bezirke*), których obszar wynosi od 2 do 21 km<sup>2</sup>, oraz na 141 administracyjnych osiedli (*Stadtteile*). Dzielnice miasta zamieszkuje od 6000 do 40 000 osób<sup>78</sup>. Podział na dzielnice oraz zasady tworzenia i działania dzielnicowych rad pomocniczych i urzędów dzielnicowych regulują 3 podstawowe akty normatywne:

- 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 r., mający status prawa miejscowego,
- regulamin dzielnicowych rad pomocniczych wraz z postanowieniami wykonawczymi z 1982 r.<sup>79</sup>

Podział administracyjny Stuttgartu uwzględnia tradycje rozwoju historycznego dawnych samodzielnych gmin i konglomeracyjny charakter obecnego obszaru miasta. Jest on uważany za kompromis pomiędzy wymaganiami

<sup>77</sup> A. Jędraszko, *Samorząd w Niemczech...*, s. 88.

<sup>78</sup> *Stuttgart* [<http://www.stuttgart.de/statistik-stadtbezirke>; dostęp: 23 sierpnia 2012].

<sup>79</sup> A. Jędraszko, *Samorząd w Niemczech...*, s. 89.

efektywności administracyjnej (centralizacja) a zasadą umożliwienia obywatelom udziału w rozwiązywaniu spraw bezpośrednio ich dotyczących i bliskości obsługi w sprawach bytowych. W Stuttgarcie funkcjonują 2 typy dzielnic, tzw. dzielnice wewnętrzne, których jest 5 (znajdują się one w centrum miasta, mają powierzchnię 48 km<sup>2</sup> i liczą ok. 200 000 mieszkańców), oraz peryferyjne, zewnętrzne, których jest 18 (łączna powierzchnia tych dzielnic wynosi 159 km<sup>2</sup>, a liczba ludności – blisko 400 000)<sup>80</sup>.

W dzielnicach wewnętrznych ich zarząd jest zintegrowany z zarządem miasta; nie ma tu osobnych urzędów dzielnicowych, a naczelnik dzielnicy wybierany jest przez radę miasta według klucza politycznego i pracuje honorowo. W dzielnicach zewnętrznych naczelnik zatrudniony jest na etacie, 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 dokonuje rada miejska<sup>81</sup>.

Dzielnice mają 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 należą 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,
- zgłaszanie interpelacji do zarządu miasta,
- delegowanie 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>82</sup>.

Szacunkowo 80–90% zaleceń rad dzielnic jest uwzględniane przez radę miejską lub jej komisje. Jednakże sprawy rozstrzygane negatywnie należą

---

<sup>80</sup> *Startseite: Offizielles Internetangebot der Stadt Stuttgart* [<http://www.stuttgart.de/statistik>; dostęp: 23 sierpnia 2012].

<sup>81</sup> A. Jędraszko, *Samorząd w Niemczech...*, s. 90.

<sup>82</sup> *Ibidem*, s. 91.

## 4.2. Porównanie wybranych samorządów miast europejskich...

zwykle do kategorii spraw dla dzielnic zasadniczych. Rada miejska podejmuje decyzje odmienne od wniosków dzielnic z 2 względów: politycznego – ma bowiem bezpośrednią legitymację pochodzącą z wyborów powszechnych, oraz merytorycznego – ma szerszy, całościowy ogląd spraw miasta, dzięki czemu może się przeciwstawić tradycyjnej w Niemczech, ale uważanej za negatywną polityce tzw. wieży kościelnej<sup>83</sup>. Pomimo niewielkich kompetencji formalnych dzielnice dysponują kompetencjami decyzyjnymi z uwagi na przekazywanie do ich dyspozycji wydzielonych środków budżetowych, tzw. subwencji dzielnicowych. Miasto Stuttgart przeznacza rocznie na ten cel około 8–10% swojego budżetu. Z subwencji tych wynika podstawowa funkcja jednostek pomocniczych, którą jest pośredniczenie pomiędzy społecznością lokalną postulującą realizację inwestycji publicznych a radą miejską<sup>84</sup>. System finansowania zdań dzielnic w Stuttgarcie wykazuje pewne podobieństwa do systemu funkcjonującego w Krakowie.

Jako miasto posiadające dzielnice wewnętrzne i zewnętrzne Stuttgart swoim modelem samorządowym wkomponowuje się zarówno w grupę drugą miast – o zdecentralizowanych niektórych funkcjach komunalnych, jak i w grupę trzecią – miast, w których funkcjonują dzielnice opiniotwórcze i doradcze. Na zalety zróżnicowania uprawnień dzielnic peryferyjnych i śródmiejskich zwracał 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>85</sup>.

Wprowadzenie podobnego rozwiązania w Polsce wydaje się perspektywiczne, gdyż większość obszaru dużych miast została stosunkowo niedawno (często w okresie PRL-u) włączona w ich granice. Będące do tej pory osobnymi miejscowościami peryferyjne dzielnice i osiedla często zachowały charakter odrębnych miejscowości. Gminy mogłyby usprawnić funkcjonowanie swojej

<sup>83</sup> Ibidem, s. 94.

<sup>84</sup> *Startseite: Offizielles Internetangebot der Stadt Stuttgart* [<http://www.stuttgart.de/stadt-bezirke>; dostęp: 23 sierpnia 2012].

<sup>85</sup> M. Kulesza, *Rola jednostek pomocniczych samorządu gminy w Polsce*, referat wygłoszony na konferencji z okazji 14. rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w Krakowie, Kraków 2005.

administracji, instytucji czy służb miejskich poprzez tworzenie w sołectwach, osiedlach i dzielnicach np. punktów obsługi ludności lub urzędów terenowych.

Rozwiązania ustrojowe poszczególnych miast europejskich różnią się od siebie diametralnie. Wniosek taki nasuwa się nie tylko po porównaniu struktury samorządów miejskich funkcjonujących w różnych państwach, ale także po przyjrzeniu się modelom zarządzania miastem występującym w ramach jednego państwa. Różnice te występują pomimo wielu wspólnych problemów i wyzwań, z jakimi borykać się muszą jednostki samorządu terytorialnego.

W sferze zarządzania samorządy miejskie, choć często wzorują się na rozwiązaniach z innych miast, starają się wypracować swój własny ustrój wewnętrzny, pozwalający w sposób jak najefektywniejszy zarządzać miastem i realizować zamierzone cele. Powoduje to szybkie odejście od skopionych wzorców na rzecz wytworzenia indywidualnych rozwiązań.

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 takiego sposobu działania jest bardzo wiele. Do najbardziej jaskrawych należą wprowadzanie kompetencji decyzyjnych w wiedeńskich radach dzielnic oraz utworzenie miejskich komitetów dzielnicowych w Göteborgu.

Proces przekazywania kompetencji i środków finansowych wiedeńskim jednostkom pomocniczym rozpoczął się w 1974 r. programem pilotażowym wdrażanym w 2 dzielnicach, a zakończył w 1988 r. wprowadzeniem testowanego rozwiązania we wszystkich tego typu jednostkach. Samorząd Göteborga proces tworzenia miejskich komitetów dzielnicowych rozłożył na kilka lat. Decyzja o powołaniu jednostek pomocniczych podjęta została w 1987 r., ich kompetencje określono w 1988 r., ale docelowy podział terytorium miasta ustalony został dopiero w 1990 r. Po ponad 20 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, dzielnice uzyskiwały nowe zadania i kompetencje stopniowo, podobnie jak stopniowo rosły przekazywane im środki finansowe.

Przy przekazywaniu kompetencji dzielnicom samorządy miejskie kierują się zasadą subsydiarności, powierzając jednostkom pomocniczym zadania o znaczeniu lokalnym, które mogą być lepiej i efektywniej wykonywane na poziomie dzielnicowym niż miejskim. W systemach samorządowych Budapesztu

## 4.2. Porównanie wybranych samorządów miast europejskich...

i Wiednia da się wyróżnić 2 rodzaje takich zadań. Pierwszym z nich 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 swoich kompetencji na rzecz lepszej efektywności ich wykonywania. Podobny podział dzielnicowych kompetencji funkcjonował również w Krakowie do 2014 r.

Przedstawienie i porównanie modeli samorządowych innych miast europejskich pozwala wskazać kolejną grupę czynników determinujących rozwój krakowskich dzielnic. Do czynników tych możemy zaliczyć wzorowanie się władz Krakowa na ustroju samorządowym Wiednia oraz liczne kontakty międzynarodowe krakowskich samorządowców. Ewolucyjny charakter wprowadzanych w Krakowie rozwiązań (podobny w swej istocie do zmian wprowadzanych w Wiedniu) stanowi niezwykle ważne uwarunkowanie procesu kształtowania się ustroju krakowskich dzielnic.

Oprócz wymienionych powyżej prawidłowości niewątpliwy wpływ na ewolucję przyjmowanych rozwiązań mają ramy i regulacje prawne obowiązujące w danym kraju, takie jak: konstytucja, ustawy, rozporządzenia, wyroki sądów konstytucyjnych i administracyjnych. Akty prawa 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.



# Krakowianie i członkowie krakowskich rad dzielnic o radach dzielnic – analiza wyników badań ankietowych

Ukazanie czynników, jakie wpływały na proces kształtowania się ustroju krakowskich dzielnic, na podstawie jedynie analizy strony teoretycznej badanego zagadnienia wydaje się bardzo trudne, jeżeli wręcz nie niemożliwe. Dobór właściwych metod analitycznych jest jedną z podstawowych zasad poprawnie przeprowadzonego procesu badawczego. Od ich wyboru uzależniony jest rezultat prac badawczych.

Podstawę do przeprowadzenia przedstawionej w poprzednich rozdziałach analizy ustroju dzielnic Krakowa stanowiły źródła dokumentalne, obejmujące materiały o charakterze normatywno-prawnym i urzędowym. W niniejszej monografii jednak wykorzystanie źródeł aktowych jest podstawową formą weryfikacji postawionych tez, ale nie jedyną. Odwołanie się do badań empirycznych, przeprowadzonych wśród członków rad dzielnic, i porównanie otrzymanych wyników z podobnymi badaniami zrealizowanymi na reprezentacyjnej próbie mieszkańców miasta w 2005 i 2016 r. 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 z uwagi na konieczność pokazania reakcji mieszkańców Krakowa na zmiany przeprowadzane w strukturze i kompetencjach dzielnic. Dzięki badaniom empirycznym możemy poznać opinie krakowian dotyczące zarówno zasadności istnienia jednostek pomocniczych w tym mieście, jak i jakości ich funkcjonowania.



Analiza materiału badawczego opiera się na porównaniu wyników badań własnych z wynikami badań realizowanych przez Instytut Badań Marketingowych i Społecznych VRG Strategia w 2005 r. oraz badań realizowanych przez Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w 2016 r. Obydwa przytaczane badania zostały wykonane na zlecenie Urzędu Miasta Krakowa. Ponadto jako uzupełnienie materiału badawczego zaprezentowane zostaną wyniki badań opublikowane na łamach miesięcznika „Samorząd Terytorialny” dotyczące statusu i roli sołtysa jako przedstawiciela społeczności lokalnej<sup>1</sup> oraz dane w zakresie metryki, tj.: płci, przedziału wiekowego, miejsca zatrudnienia członków rad dzielnic i radnych miasta Krakowa.

### 5.1. Metodologia badań

Badanie ankietowe członków krakowskich rad dzielnic zostało przeprowadzone w kwietniu 2006 r. Wzięło w nim udział 295 z 366 osób, co stanowi 80,6% wszystkich członków rad dzielnic. Pozostali potencjalni respondenci, tj. 71 osób, odmówili wypełnienia ankiety bądź też byli nieobecni na sesjach rad dzielnic w dniu przeprowadzania badania.

Członkowie rad dzielnic odpowiadali na 18 pytań zawartych w trzystrońnicowym 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 ustroju dzielnic Krakowa, stosunku członków ich rad 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 członków rad dzielnic, 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 członka rady dzielnic, objęła pytania o numerach od 14 do 18. Pytania składające się na metrykę zostały umiejscowione na końcu kwestionariusza, co było podyktowane chęcią uniknięcia ewentualnego negatywnego nastawienia

---

<sup>1</sup> K. Dojwa, J. Placety, *Wybrane aspekty statusu i roli sołtysa w świetle badań własnych*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2, s. 5–16.

respondentów do wypełnianej ankiety w sytuacji, gdyby przyszło im odpowiadać na nie na samym początku.

Kwestionariusze wypełniane były przez członków rad dzielnic samodzielnie, w kwestiach technicznych mogli oni jednak korzystać z pomocy wolontariuszy – studentów 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 konstrukcji pytań.

Pytania zawarte w kwestionariuszu miały charakter pytań zamkniętych, w 2 z nich (nr 7 i 8), dotyczących wskazania problemów utrudniających sprawne funkcjonowanie rad dzielnic, dodano kategorię odpowiedzi: *inne, jakie?*. Respondent mógł tu wskazać własną odpowiedź, niewystępującą w przedłożonej mu ankiecie. Zastosowanie takiego rozwiązania miało na celu uzyskanie pełnego katalogu potencjalnych odpowiedzi.

Konstruując kafeterię odpowiedzi do pytań nr 4, 5, 6, 9, 10, dotyczących opinii członków rad dzielnic na temat funkcjonowania jednostek pomocniczych, zastosowana została skala Rensisa Likerta<sup>2</sup>. Odpowiadając na pytanie, respondent miał do wyboru 5 odpowiedzi ułożonych w porządku od 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.

Dzięki zastosowaniu skali Likerta rozbudowano możliwość udzielania potencjalnych odpowiedzi, co w założeniu skutkowało uzyskaniem bardziej precyzyjnych wyników badań. Wprowadzenie tylko 3 wariantów odpowiedzi (tak, nie, nie wiem) na pytania dotyczące odczuć i opinii mogłoby spowodować zafałszowanie uzyskanych wyników, gdyż respondenci częściej zdecydowałiby się zaznaczać odpowiedź z ich punktu widzenia neutralną, czyli *nie wiem, trudno powiedzieć*, niż wyrazić opinię zdecydowaną, kategorięczną, jednostronną.

---

<sup>2</sup> Skala Likerta, MojaSocjologia.pl [http://www.mojasocjologia.pl/skala-likerta/; dostęp: 11 lipca 2017].

## Rozdział 5. Krakowianie i członkowie krakowskich rad dzielnic...

Pytanie nr 8 (dotyczące oceny występowania różnych problemów lokalnych) miało listę odpowiedzi zawartą w tabeli opatrzonej pięciopunktową skalą. W tabeli umieszczono 15 najczęściej występujących problemów lokalnych, którym przyporządkowano cyfry od 0 do 5. Zadaniem ankietowanego było zaznaczenie na skali stopnia intensywności występowania danego problemu (0 oznaczało problem o najmniejszej intensywności, 5 – o największej). Kafeterię odpowiedzi zastosowaną w pytaniu nr 8 ilustruje rysunek 18. Użycie formy pytania w tabeli wynikało z zamiaru ujęcia w jednym pytaniu wszystkich potencjalnych odpowiedzi należących do tej samej kategorii. 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.

Rysunek 18. 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? _____	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie kwestionariusza ankietowego.

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). Jej zastosowanie miało umożliwić respondentom jak najbardziej precyzyjne określenie swoich poglądów politycznych.

Analizę wyników badań przeprowadzono pod kątem ilościowym, stosując zarówno analizę jedno-, dwu-, jak i wielozmiennową. Analiza jednozmiennowa, polegająca na opisywaniu przypadku w kategoriach jednej, pojedynczej zmiennej, została przeprowadzona ze szczególnym uwzględnieniem rozkładu otrzymanych wartości. Dla prezentacji wyników posłużono się najczęściej zmienną arytmetyczną. W wymagających tego przypadkach (dotyczyło to odpowiedzi na pytanie nr 13) dokonano analizy wartości modalnej<sup>3</sup>. Analizę dwu- i wielozmiennową zastosowano do porównywania otrzymanych wyników badań i prezentacji zależności pomiędzy nimi<sup>4</sup>. Z uwagi na stosunkowo małą liczbę respondentów w poszczególnych dzielnicach (od 9 do 21 osób) wyniki badań zostały przedstawione jedynie w skali całego miasta, bez rozбивa ich na poszczególne jednostki pomocnicze.

Prezentując wyniki badań, wyłączono kategorię odpowiedzi „*nie wiem*” (co wyraźnie oznaczono w każdym przypadku). Było to podyktowane chęcią ukazania w sposób przejrzysty i wyrazisty dominujących tendencji w odpowiedziach na poszczególne pytania.

Wyniki badań własnych przeprowadzonych wśród członków rad dzielnic zostały porównane z badaniami opinii mieszkańców Krakowa przeprowadzonymi w marcu 2005 r. przez pracowników Instytutu Badań Marketingowych i Społecznych VRG Strategia oraz z badaniami realizowanymi przez Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w ramach projektu „Diagnoza krakowskich dzielnic 2016”. Porównanie wyników badań ankietowych przeprowadzonych na przestrzeni 11 lat miało na celu przedstawienie różnic i podobieństw w odpowiedziach udzielanych w poszczególnych latach przez mieszkańców miasta i ich reprezentantów w radach dzielnic oraz służyło ukazaniu tendencji w ocenie jednostek pomocniczych w skali czasowej.

Badanie zlecone przez Urząd Miasta Krakowa Instytutowi 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

---

<sup>3</sup> *Dominanta*, Obliczenia Statystyczne [<https://obliczeniastatystyczne.pl/dominanta/>; dostęp: 7 stycznia 2022].

<sup>4</sup> E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, tłum. W. Betkiewicz et al., red. A. Kloskowska-Dudzińska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 449.

teleankieterzy działający w ramach Centrum Badań Telefonicznych Instytutu VRG Strategia<sup>5</sup>. Jak podaje instytut, błąd oszacowania dla wyników badania dotyczących całego Krakowa wyniósł +/- 2,3 pkt procentowego, natomiast błąd oszacowania dla wyników w poszczególnych dzielnicach kształtował się na poziomie ok. +/- 9,8 pkt procentowego i był dla wszystkich dzielnic stały. Zgodnie z informacją zawartą w raporcie podczas ewentualnych porównań rezultatów badawczych na poziomie dzielnic należy pamiętać, że błąd oszacowania ulega podwojeniu. Oznacza to w praktyce, że różnice w uzyskanych wynikach mniejsze niż 20 pkt procentowych mogą być przypadkowe<sup>6</sup>. Obarczone tak dużym błędem statystycznym rezultaty badawcze nie nadają się do wykorzystania do celów naukowych. W związku z tym jako materiał porównawczy wykorzystano jedynie wyniki całosciowe, bez uwzględniania wyników cząstkowych dotyczących poszczególnych dzielnic.

Rezultaty badawcze dla obszaru całego miasta zostały obliczone przy zastosowaniu ważenia próby, pozwalającej na uwzględnienie różnic w liczbie mieszkańców poszczególnych dzielnic. W tabelach oprócz rozkładów procentowych zamieszczono także liczebności ustalone według liczby mieszkańców miasta (każdej wartości procentowej towarzyszy liczba mieszkańców Krakowa, której dany odsetek dotyczy, a nie liczba respondentów w próbie).

Próbę kwotową o stałej liczebności  $N=100$  dla każdej z 18 dzielnic poddano metodzie ważenia na podstawie danych statystycznych dotyczących faktycznej liczby mieszkańców w dzielnicy. Wyniki badania dla całej próby, oprócz wyników procentowych, prezentują także wyliczoną w procesie ważenia liczbę mieszkańców, do której się odnoszą<sup>7</sup>.

Badanie realizowane przez Instytut VRG Strategia stanowi historyczny zapis opinii mieszkańców Krakowa na temat dzielnic, który został wykorzystany jako punkt odniesienia do wskazywania zmian, jakie zaszły w tym obszarze na przestrzeni 11 lat. Projekt „Diagnoza krakowskich dzielnic 2016” składał się z 2 badań: Panelu Miejskiego oraz Barometru Krakowskiego, realizowanych na zlecenie Urzędu Miasta Krakowa. W kwestionariuszu obydwu znalazły się te same pytania odnoszące się do dzielnic. Metodologia tych badań była identyczna, z wyjątkiem zakresu kwestionariusza, który w przypadku Barometru Krakowskiego był szerszy. W ramach badań zebrano odpowiedzi

---

<sup>5</sup> *Dzielnice i rady dzielnic w opiniach mieszkańców Krakowa – raport z badań*, Instytut Badań Marketingowych i Społecznych VRG Strategia, Kraków 2005, s. 6.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 7.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 11.

3222 dorosłych mieszkańców Krakowa. Przeprowadzono je metodą wywiadów bezpośrednich (tzw. PAPI) w miejscu zamieszkania respondenta<sup>8</sup>.

Prezentowane wyniki badań obarczone są błędem oszacowania, który oznacza 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%, w przypadku wyników cząstkowych dotyczących poszczególnych dzielnic zwiększa się do kilkunastu procent (dla Dzielnicy VII Zwierzyniec wartość ta osiąga 16,2%). Tak duży maksymalny błąd oszacowania w przypadku wyników badawczych w poszczególnych dzielnicach jest powodem prezentacji w niniejszym opracowaniu rezultatów uzyskanych 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 od kwietnia 2006 do stycznia 2007 r. w grupie sołtysów pochodzących z 3 gmin powiatu oławskiego (gmina Oława, gmina Domaniów, miasto i gmina Jelcz-Laskowice). Dotyczyły one statusu i roli społecznej sołtysów. Autorzy badań przeprowadzili 51 ankiet audytoryjnych o wysokim stopniu standaryzacji i ponad 30 wywiadów swobodnych, obejmując procesem badawczym 74% ogółu sołtysów tego powiatu<sup>9</sup>.

Pomimo relatywnie niewielkiej próby badawczej, jak też braku reprezentatywności badań w skali kraju ich analiza jest uzasadniona, gdyż wzbogaca materiał badawczy o element porównawczy dotyczący statusu społecznego przewodniczących jednostek pomocniczych. Zaprezentowane wyniki 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 rozszerzona o materiał porównawczy dotyczący pozycji społecznej i zawodowej radnych miasta Krakowa.

---

<sup>8</sup> M.A. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe – raport z badań*, Centrum Ewaluacji i Analizy Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017.

<sup>9</sup> K. Dojwa, J. Placety, *Wybrane aspekty statusu i roli sołtysa...*, s. 9.

## 5.2. Analiza wyników badań

Kwestionariusz badania ankietowego przeprowadzonego wśród członków rad dzielnic rozpoczął się od pytania dotyczącego podziału terytorialnego miasta używanego przez członków rad 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 3 możliwe warianty odpowiedzi:

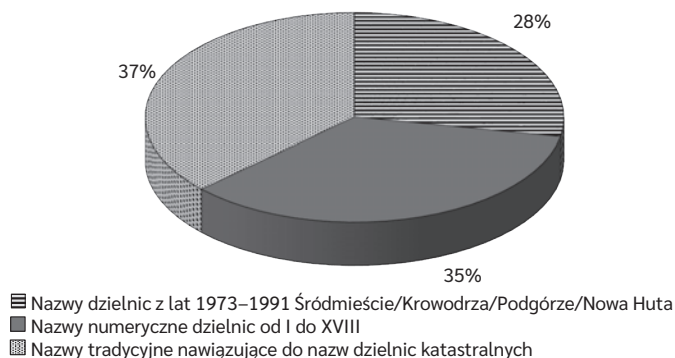
[1] Śródmieście/Krowodrza/Podgórze/Nowa Huta

[2] Numer dzielnicy od I do XVIII

[3] Nazwa tradycyjna, np. Dębniki, Borek Fałęcki, Mistrzejowice, Prokocim, Prądnik itp.

Największa liczba ankietowanych członków rad dzielnic (37%) zaznaczyła odpowiedź trzecią, wskazując na używanie nazw tradycyjnych, drugą z najczęściej podawanych odpowiedzi było wskazanie numeru dzielnicy (35%). Około 28% ankietowanych jako wyróżnik swojego miejsca zamieszkania zaznaczyło odpowiedź pierwszą, a więc nazwę dzielnicy funkcjonującą przed 1991 r. (zob. wykres 23).

Wykres 23. Rodzaje nazw dzielnic używane przez członków rad krakowskich jednostek pomocniczych, 2006 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Analizując uzyskane odpowiedzi, można 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 w Krakowie przed 1991 r.

Jeszcze rzadziej niż członkowie rad dzielnic poprawne nazwy numeryczne wskazali pozostali mieszkańcy miasta. W badaniach wykonanych przez VRG Strategia na pytanie dotyczące używanych nazw dzielnic jedynie ok. 7% ogółu mieszkańców miasta zadeklarowało posługiwanie się numerem dzielnicy na określenie swojego miejsca zamieszkania. Dla ponad 67% mieszkańców Krakowa podział miasta na 4 duże części był podziałem podstawowym, do którego odwoływali się najczęściej. Około 22% ogółu krakowian, określając miejsce swego zamieszkania, posługiwało się nazwami tradycyjnymi, takimi jak Borek Fałęcki, Dębniki, Kleparz, Prądnik czy Mistrzejowice. Pełne wyniki odpowiedzi przedstawia tabela 53.

Tabela 53. Rodzaje nazw dzielnic używane przez mieszkańców Krakowa, 2005 r.

Używane przez mieszkańców Krakowa nazwy dzielnic	Liczba	%
Śródmieście/Krowodrza/Podgórze/Nowa Huta	477 516	67,6
Nazwa tradycyjna, np. Dębniki, Borek Fałęcki, Kleparz, Mistrzejowice	152 214	21,5
Numer dzielnicy od I do XVIII	48 851	6,9
Inne niegeograficzne	20 475	2,9
Inne określenie geograficzne	7750	1,1
Ogółem	706 806	100,0

Źródło: *Dzielnice i rady dzielnic w opiniach mieszkańców Krakowa – raport z badań*, Instytut Badań Marketingowych i Społecznych VRG Strategia, Kraków 2005.

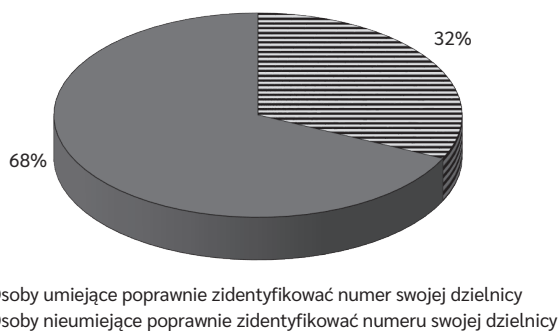
Powyższe wyniki zostały uzyskane przed uzupełnieniem nazw numerycznych dzielnic o nazwy własne, jednak wyraźnie wskazują, że w momencie przeprowadzania badań w świadomości krakowian funkcjonowały 3 historyczne podziały administracyjne miasta: podział na dzielnice katastralne, dzielnice administracyjne i dzielnice samorządowe, przy czym ten ostatni był najslabiej zapisany w zbiorowej świadomości mieszkańców. O takim stanie rzeczy świadczy nie tylko niewielki odsetek krakowian używających nazw numerycznych na określenie swojego miejsca zamieszkania, ale także stosunkowo niewielka liczba członków rad dzielnic odwołujących się do numerycznych nazw jednostek pomocniczych obowiązujących w momencie przeprowadzania obydwu badań. Brak nie tylko stosowania, ale także znajomości podziału Krakowa na



## Rozdział 5. Krakowianie i członkowie krakowskich rad dzielnic...

18 dzielnic potwierdzają również odpowiedzi udzielone na pytanie dotyczące wskazania numeru swojej dzielnicy. Tylko 32% spośród badanych mieszkańców miasta umiało poprawnie wymienić numer zamieszkiwanej dzielnicy. Pozostali, czyli 68%, podawali numer niewłaściwy lub nie potrafili podać go wcale. Wykres 24 prezentuje podział ankietowanych mieszkańców pod kątem umiejętności identyfikacji swojej dzielnicy poprzez prawidłowe podanie jej numeru w 2005 r.

Wykres 24. Odsetek mieszkańców Krakowa umiejących poprawnie wskazać numer swojej dzielnicy, 2005 r.

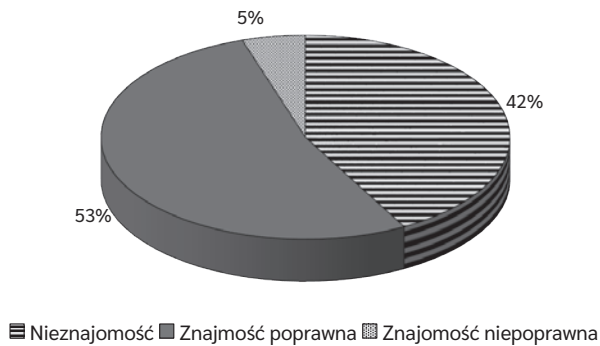


Źródło: *Dzielnice i rady dzielnic w opiniach mieszkańców Krakowa – raport z badań*, Instytut Badań Marketingowych i Społecznych VRG Strategia, Kraków 2005.

Wzrost kompetencji dzielnic i ich znaczenia w ustroju samorządowym miasta powinien przełożyć się w kolejnych latach na zwiększenie liczby krakowian potrafiących poprawnie zidentyfikować obowiązujący podział administracyjny. Mieszkańcy powinni również częściej prawidłowo określać nazwę dzielnicy będącej miejscem ich zamieszkania. Projekt badawczy „Diagnoza krakowskich dzielnic 2016” 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 pkt procentowych wzrósł odsetek mieszkańców potrafiących poprawnie zidentyfikować numer swojej dzielnicy, a liczba krakowian podających przynajmniej częściowo poprawnie jej nazwę sięgnęła 68% (zob. wykresy 25 i 26).

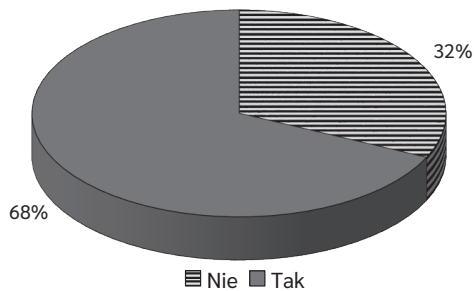
## 5.2. Analiza wyników badań

Wykres 25. Odsetek mieszkańców Krakowa wykazujących znajomość numeru swojej dzielnicy, 2016 r.



Źródło: M.A. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe – raport z badań*, Centrum Ewaluacji i Analizy Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017.

Wykres 26. Przynajmniej częściowa znajomość nazwy dzielnicy Krakowa wśród jej mieszkańców, 2016 r.

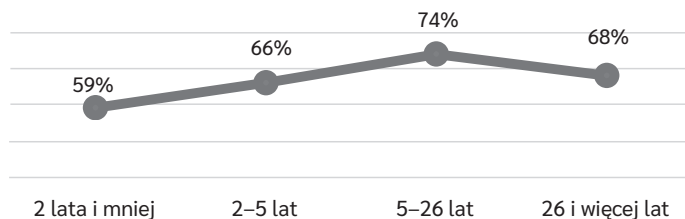


Źródło: M.A. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe – raport z badań*, Centrum Ewaluacji i Analizy Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017.

Znajomość nazwy dzielnicy (przynajmniej częściowa) była nieznacznie wyższa wśród osób, które dłużej zamieszkują w danej dzielnicy. Trend ten ulega odwróceniu powyżej okresu 26 lat zamieszkiwania na jej obszarze, co zbiegło się z momentem powołania dzisiejszych dzielnic w 1991 r. (zob. wykres 27).

## Rozdział 5. Krakowianie i członkowie krakowskich rad dzielnic...

Wykres 27. Przynajmniej częściowa znajomość nazwy dzielnicy Krakowa wśród jej mieszkańców a staż zamieszkania, 2016 r.



Źródło: M.A. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe – raport z badań*, Centrum Ewaluacji i Analizy Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017.

Najlepiej rozpoznawane są te nazwy dzielnic, które odpowiadają podziałowi administracyjnemu z 1973 r.: Dzielnica V Krowodrza (98%), Dzielnica XVIII Nowa Huta (97%), Dzielnica XIII Podgórze (95%). Przywołane wyniki badań wskazują jednoznacznie, że aktualny podział administracyjny Krakowa nie zawsze pokrywa się z podziałem istniejącym w świadomości jego mieszkańców, jednak na przestrzeni ostatniego 10-lecia 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 (choćby z uwagi na wzrost rozpoznawalności numerycznej części nazwy dzielnicy). Niemniej wprowadzenie obok numerów nazw własnych wpłynęło pozytywnie na identyfikację krakowian z tymi jednostkami. Taka korelacja jest wyraźna również dlatego, że nowe nazwy dzielnic bazowały na nazewnictwie dzielnic katastralnych funkcjonujących do 1951 r., a w 3 wskazanych powyżej przypadkach – także na nazwach dzielnic administracyjnych istniejących w latach 1973–1991 (zob. tabela 1).

Reasumując, trzeba zauważyć, że w świadomości zbiorowej mieszkańców Krakowa nadal funkcjonują 3 podziały administracyjne miasta: dzielnice katastralne, dzielnice administracyjne i dzielnice samorządowe, przy czym ten obecnie obowiązujący (połączenie nazwy numerycznej z nazwą własną) w ciągu ostatnich lat stał się dominujący i stopniowo wypiera te istniejące wcześniej.

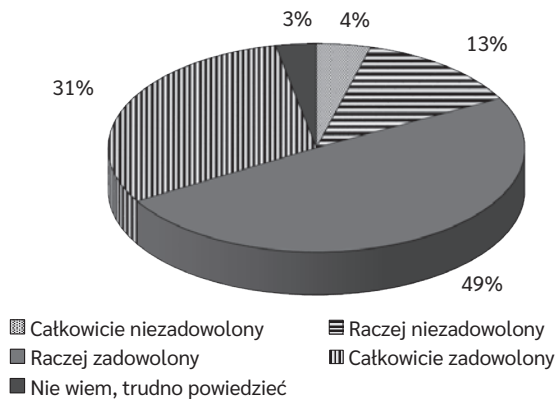
W świetle powyżej zaprezentowanych wyników badań ważne wydaje się poznanie odpowiedzi na następujące pytania: Jaki jest stosunek mieszkańców Krakowa do rad dzielnic? Jak oceniają ich funkcjonowanie? Jak się odnoszą

do społecznej roli członków rad dzielnic? Omawiając te zagadnienia, trzeba w pierwszej kolejności poddać szczegółowej analizie poziom satysfakcji z działania dzielnic samorządowych w Krakowie. W tym celu niezbędna jest analiza wyników badań przeprowadzonych wśród członków jednostek pomocniczych, jak też wśród mieszkańców miasta.

Zadając pierwszej grupie respondentów pytanie: „Czy jest Pan/Pani zadowolony/zadowolona z funkcjonowania Rady Pana/Pani dzielnicy?”, w kafeterii odpowiedzi posłużono się czteropunktową skalą Likerta: całkowicie niezadowolony, raczej niezadowolony, raczej zadowolony, całkowicie zadowolony. Podobne pytanie („Czy jest Pan/Pani ogólnie zadowolony/zadowolona z funkcjonowania Rady Pana/Pani dzielnicy?”) z podobną, czteropunktową kafeterią odpowiedzi zostało zadane mieszkańcom Krakowa przez pracowników 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.

Wśród członków rad dzielnic pozytywnie oceniających działalność organów, w których zasiadają, 31% było całkowicie zadowolonych z ich działalności, kolejne 49% – zadowolonych w stopniu umiarkowanym. Zdecydowanie niezadowolonych i niezadowolonych w stopniu umiarkowanym było łącznie tylko 17% ankietowanych. Wykres 28 ilustruje uzyskane odpowiedzi.

Wykres 28. Poziom satysfakcji z działań rady dzielnicy wśród jej członków, 2006 r.

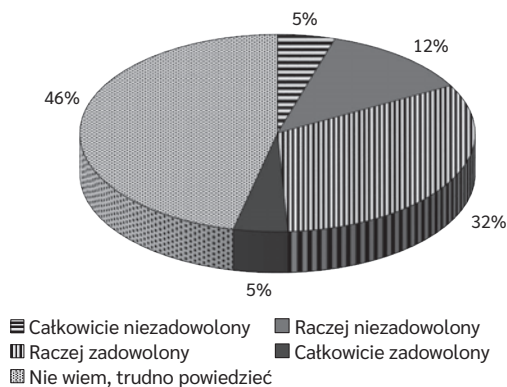


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

## Rozdział 5. Krakowianie i członkowie krakowskich rad dzielnic...

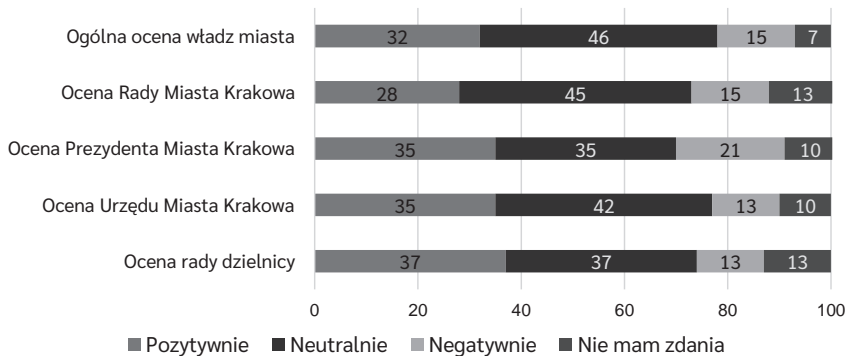
Porównanie uzyskanych wyników z tymi otrzymanymi w badaniu pozostałych grup mieszkańców miasta pokazuje wyraźnie, że różnią się one diametralnie od siebie. W badaniach przeprowadzonych w 2005 r. przez VRG Strategia tylko 4,4% krakowian zadeklarowało całkowite zadowolenie z działalności rady ich dzielnicy, umiarkowane zadowolenie wykazało 32,1%. Odsetek osób mniej lub bardziej niezadowolonych wyniósł 17% (całkowicie niezadowolonych było 4,7%, raczej niezadowolonych 12,3%). Najliczniejsza grupa (ok. 46%) nie wyraziła zdania w tej sprawie. Szczegółowe wyniki przedstawiają wykresy 29 i 30.

Wykres 29. Poziom satysfakcji z działań rad dzielnic wśród mieszkańców Krakowa, 2005 r.



Źródło: *Dzielnice i rady dzielnic w opiniach mieszkańców Krakowa – raport z badań*, Instytut Badań Marketingowych i Społecznych VRG Strategia, Kraków 2005.

Wykres 30. Ocena działań władz samorządowych miasta Krakowa, 2016 r.



Źródło: M.A. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe – raport z badań*, Centrum Ewaluacji i Analizy Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017.

W badaniu przeprowadzonym w ramach Barometru Krakowskiego w 2016 r. uzyskano rezultaty badawcze zbliżone do tych otrzymanych 11 lat wcześniej. Pozytywnie działalność rad dzielnic oceniło 37% respondentów, negatywnie 13%. Odsetek osób wyrażających neutralne stanowisko w tej kwestii lub wybierających odpowiedź „nie mam zdania” wyniósł 50%. Należy przy tym zauważyć, że powyższe badanie przeprowadzone było w kontekście oceny organów samorządowych miasta, wśród których dzielnice osiągnęły największy odsetek odpowiedzi pozytywnych (zob. wykres 30). Warto zwrócić również uwagę na fakt, że w przypadku wszystkich ocenianych organów blisko 40–50% respondentów udzieliło odpowiedzi neutralnej lub wybrało „nie mam zdania”. Wynik ten świadczy o ograniczonej wiedzy mieszkańców Krakowa na temat funkcjonowania organów samorządowych miasta, w którym mieszkają.

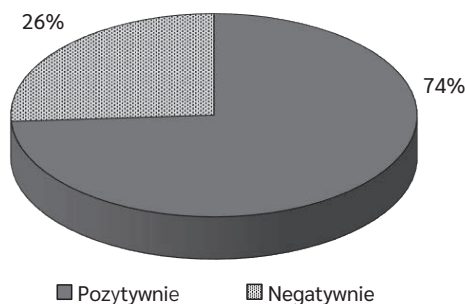
Pozytywne oceny ogółu władz samorządowych Krakowa wyraziło: w stosunku do Rady Miasta Krakowa – 74% ankietowanych, Prezydenta Miasta Krakowa – 71%, Urzędu Miasta Krakowa – 68%. W tym kontekście zwraca uwagę wynik dzielnic (59%) – jest on najmniej związany z ogólną oceną władz miasta, co sugeruje, że rady dzielnic wypracowały własny wizerunek i są postrzegane w sposób odrębny od pozostałych organów krakowskiego samorządu<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> M.A Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016...*, s. 68.

## Rozdział 5. Krakowianie i członkowie krakowskich rad dzielnic...

Przychylna obojętność i umiarkowane zadowolenie mieszkańców Krakowa z funkcjonowania dzielnic (zob. wykres 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 działaniach.

Wykres 31. Ocena krakowskich rad dzielnic z wyłączeniem kategorii odpowiedzi „neutralnie” oraz „nie wiem”, 2016 r.

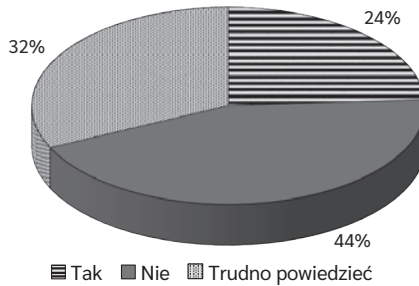


Źródło: M.A. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe – raport z badań*, Centrum Ewaluacji i Analizy Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017.

Potrzeba prowadzenia skuteczniejszej polityki informacyjnej przez dzielnice jest szczególnie ważna, krakowianie bowiem nie czują się dobrze poinformowani o działaniach samorządu pomocniczego. Na pytanie zadane w ramach Panelu Miejskiego (2016 r.) dotyczące określenia stopnia orientacji w działaniach rad dzielnic tylko 24% ankietowanych mieszkańców stwierdziło, że ma wiedzę o działaniach rady własnej dzielnicy, blisko połowa (44%) wyraziła odpowiedź negatywną. Kolejne 32% wskazało odpowiedź neutralną, którą również można uznać za brak orientacji w tym zakresie (zob. wykres 32).

## 5.2. Analiza wyników badań

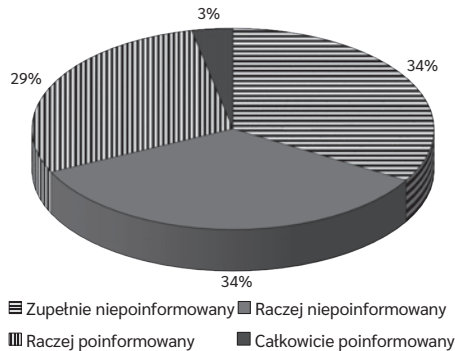
Wykres 32. Wskazanie przez mieszkańców Krakowa, czy są zorientowani w działaniach rady swojej dzielnicy, 2016 r.



Źródło: M.A. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe – raport z badań*, Centrum Ewaluacji i Analizy Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017.

W badaniu przeprowadzonym przez VRG Strategia na podobnie zadane pytanie 32% badanych udzieliło odpowiedzi „raczej poinformowany” lub „całkowicie poinformowany”. W badaniu tym nie wystąpiła kategoria neutralna, stąd trudno jednoznacznie porównać wyniki obydwu ankiet, niemniej wyraźnie zarysowuje się mniejszy odsetek respondentów uważających się za poinformowanych o działaniach dzielnic w 2016 r. w stosunku do 2005 r. (zob. wykres 33).

Wykres 33. Samoocena stopnia poinformowania o działaniach rady dzielnicy wśród mieszkańców Krakowa, 2005 r.



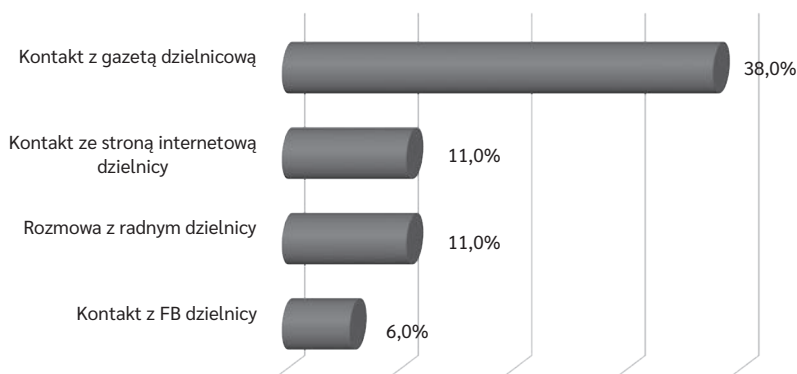
Źródło: *Dzielnice i rady dzielnic w opiniach mieszkańców Krakowa – raport z badań*, Instytut Badań Marketingowych i Społecznych VRG Strategia, Kraków 2005.



## Rozdział 5. Krakowianie i członkowie krakowskich rad dzielnic...

Mimo że spora liczba krakowian deklaruje większy lub mniejszy poziom niedoinformowania w zakresie działań rad dzielnic, 38% procent z nich przyznaje, że w ciągu ostatnich 12 miesięcy miało kontakt z biuletynem rady dzielnicy. Co dziesiąty badany zadeklarował, że rozmawiał z członkiem rady dzielnicy oraz że odwiedził stronę internetową rady dzielnicy, na której terenie mieszka. Źródła kontaktu z radą dzielnicy ukazuje wykres 34.

Wykres 34. Źródła kontaktu z działalnością rad dzielnic Krakowa, 2016 r.

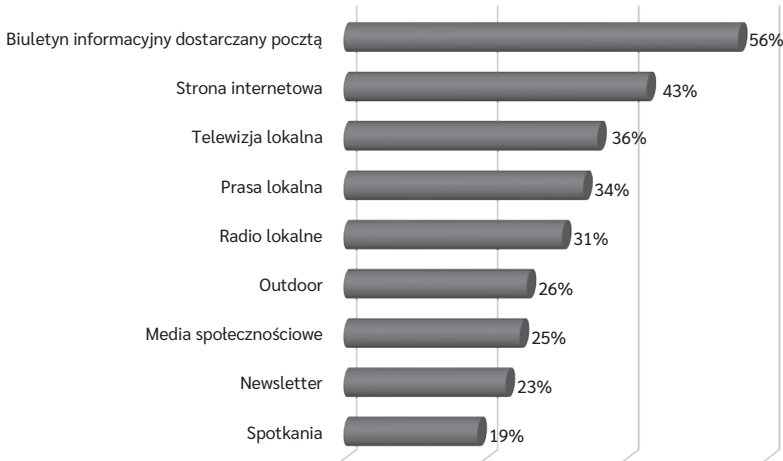


Źródło: M.A. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe – raport z badań*, Centrum Ewaluacji i Analizy Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017.

Mieszkańcy Krakowa pytani w ramach Panelu Miejskiego (2016 r.) o formę otrzymywania informacji o funkcjonowaniu organów miasta wskazywali najczęściej jako preferowane źródło informacji papierowy biuletyn informacyjny, a także stronę internetową. Porównując wyniki badań (zaprezentowane na wykresie 35) z deklarowanymi przez krakowian źródłami kontaktu z radami dzielnic (zob. wykres 34), można dostrzec wyraźnie dominującą rolę gazetek dzielnicowych, stanowiących faktyczne i preferowane źródło informacji o działalności tych jednostek pomocniczych. Duże różnice występują natomiast, jeśli chodzi o strony internetowe jako wykorzystywane i potencjalne źródło kontaktu z mieszkańcami dzielnic. W świetle zaprezentowanych badań wydaje się, że dzielnice nie wykorzystują w pełni możliwości tej formy kontaktu.

## 5.2. Analiza wyników badań

Wykres 35. Preferowane kanały komunikacji z organami samorządowymi Krakowa, 2016 r.

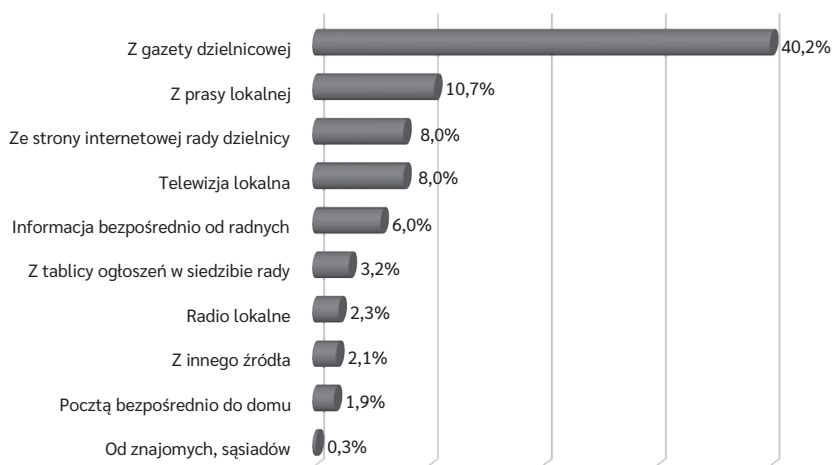


Źródło: M.A. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe – raport z badań*, Centrum Ewaluacji i Analizy Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017.

Analizując preferencje mieszkańców Krakowa w zakresie kontaktu z radami dzielnic w ostatnich 11 latach, można zaobserwować wzrost znaczenia mediów elektronicznych jako narzędzi komunikacji. W 2005 r. jedynie 8% 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 zbiorczej kategorii „Inne źródła”. Media elektroniczne zdają się jednak wypierać tradycyjne formy kontaktu, przy czym tendencja ta nie dotyczy gazetek dzielnicowych, jak również spotkań bezpośrednich (zob. wykres 36).

## Rozdział 5. Krakowianie i członkowie krakowskich rad dzielnic...

Wykres 36. Preferowane źródła informacji o działalności rad dzielnic Krakowa, 2005 r.



Źródło: *Dzielnice i rady dzielnic w opiniach mieszkańców Krakowa – raport z badań*, Instytut Badań Marketingowych i Społecznych VRG Strategia, Kraków 2005.

Ważnym zagadnieniem badawczym pokazującym rolę dzielnic w krakowskim samorządzie jest diagnoza problemów utrudniających skuteczne działanie tych jednostek, poszerzona o analizę problemów występujących w poszczególnych dzielnicach. Badanie własne przeprowadzone wśród członków rad dzielnic w 2006 r. polegało na wskazaniu najważniejszego 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, zawarto 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

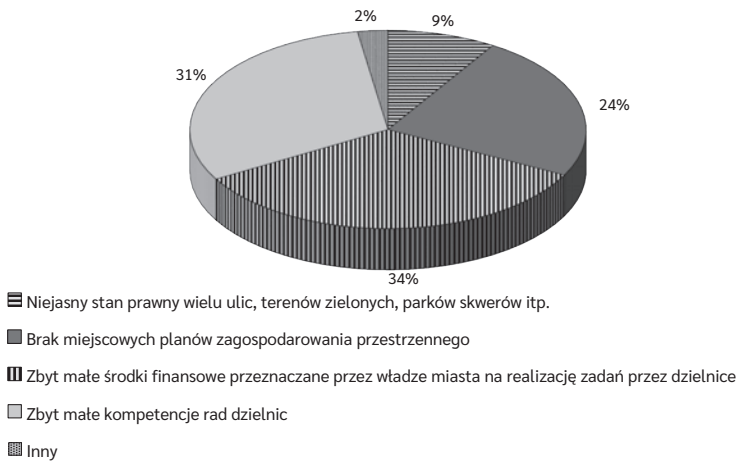
[D] Zbyt małe kompetencje rad dzielnic

[E] Inny, jaki?

## 5.2. Analiza wyników badań

Najwięcej, bo 34% ankietowanych, jako problem utrudniający skuteczne działanie rad dzielnic wskazało zbyt małe środki finansowe przeznaczane przez władze miasta na realizację zadań tych jednostek, 31% uznało, że takim problemem są zbyt małe kompetencje dzielnicowego samorządu, 24% wskazało z kolei na brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a 9% – na niejasny stan prawny wielu ulic, terenów zielonych, parków i skwerów. Jedynie 2% spośród respondentów podało inny, nieumieszczony w kafeterii odpowiedzi problem. Wyniki obrazuje wykres 37.

Wykres 37. Najważniejsze problemy uniemożliwiające skuteczne działanie radom dzielnic Krakowa w opinii członków rad dzielnic, 2006 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Problemy wskazane przez członków rad dzielnic w kategorii „Inne” można podzielić na 2 podstawowe grupy. Do pierwszej należą sprawy związane z wewnętrznym funkcjonowaniem rad dzielnic, a więc: brak kompetencji i wiedzy osób w nich zasiadających, zły skład osobowy rady, brak myślenia 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 urzędu, podejmowanie przez

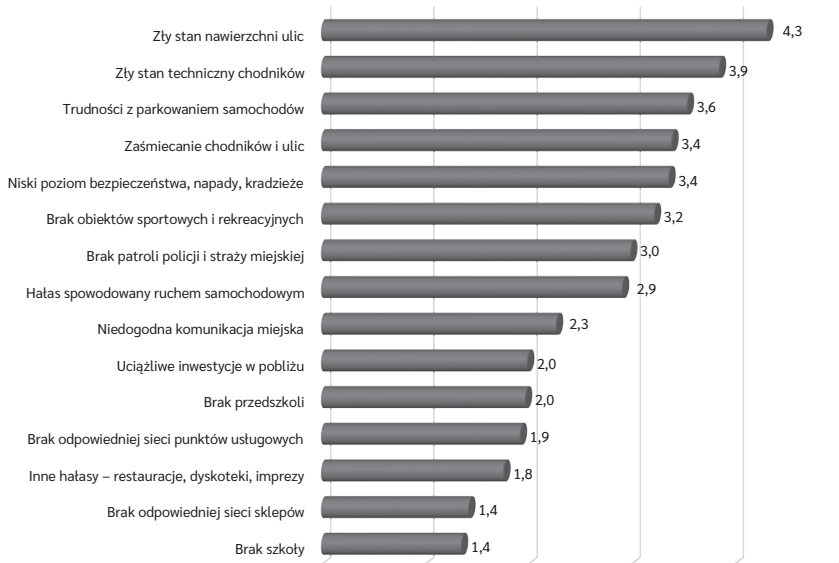
władze miasta decyzji bez akceptacji rad dzielnic, brak możliwości udziału członków rad dzielnic w komisjach przetargowych.

Odpowiedzi ankietowanych na pytania dotyczące problemów utrudniających działanie dzielnic potwierdzają spostrzeżenia i wnioski zaprezentowane przy analizie pytań dotyczących wpływu tych jednostek na politykę władz samorządowych Krakowa. Osoby zasiadające w radach dzielnic uważają, że mają zbyt mały wpływ na sprawy dotyczące swojej dzielnicy, a kompetencje jednostek pomocniczych są ich zdaniem zbyt ograniczone. Na taką ocenę, oprócz czynników omawianych wcześniej, wpływ ma również stosunkowo częsty bezpośredni kontakt z wyborcami, nierzadko przedkładającymi swoim przedstawicielom problemy przekraczające kompetencje organów samorządu pomocniczego. Ważnym aspektem badawczym jest zatem określenie stopnia znajomości przez członków rad dzielnic problemów krakowian. Jest to możliwe poprzez porównanie odpowiedzi obydwu ankietowanych grup w zakresie oceny skali występowania różnych problemów lokalnych w mieście.

Wszystkie 3 omawiane projekty badawcze, tj. badania przeprowadzone przez VRG Strategia, badania własne oraz „Diagnoza krakowskich dzielnic 2016”, zawierały pytania pomagające zdiagnozować najważniejsze problemy lokalne krakowskich jednostek pomocniczych. Niestety różna metodologia badawcza zastosowana w każdym z badań znacznie utrudniła pełne porównanie otrzymanych wyników.

Uczestniczący w badaniu członkowie rad dzielnic zaznaczali na pięciopunktowej skali odpowiedzi natężenie problemów występujących w ich dzielnicy (0 oznaczało niewystępowanie problemu, 5 – występowanie w stopniu maksymalnie silnym). W zestawieniu potencjalnych odpowiedzi podano 15 najczęściej pojawiających się problemów lokalnych, dla uzyskania pełnych wyników dodana została kategoria odpowiedzi „Inne, jakie?” (zob. wykres 38).

Wykres 38. Najważniejsze problemy wg członków krakowskich rad dzielnic, 2006 r. (stopień natężenia problemu w skali 0–5)

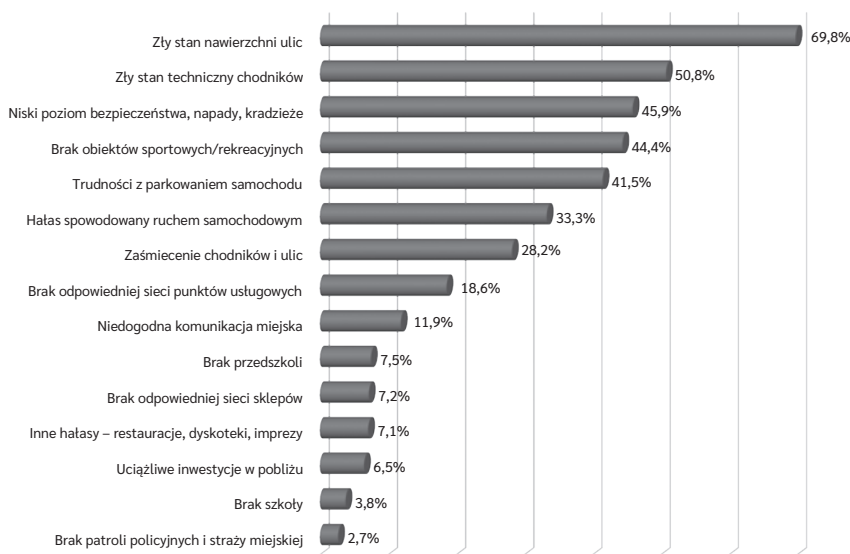


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Podobne pytanie zostało zadane mieszkańcom miasta w ramach badań przeprowadzonych przez VRG Strategia na zlecenie Urzędu Miasta Krakowa. Różnica polegała na odmiennej prezentacji wyników każdego z badań. Analizując wyniki badania przeprowadzanego wśród mieszkańców Krakowa, pracownicy 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 (zob. wykres 39).

## Rozdział 5. Krakowianie i członkowie krakowskich rad dzielnic...

Wykres 39. Najważniejsze problemy wg mieszkańców krakowskich dzielnic, 2005 r.



Źródło: *Dzielnice i rady dzielnic w opiniach mieszkańców Krakowa – raport z badań*, Instytut Badań Marketingowych i Społecznych VRG Strategia, Kraków 2005.

Analizując wyniki badań przeprowadzone wśród członków rad dzielnic, uwzględniono pełen zakres odpowiedzi poprzez obliczenie średniej arytmetycznej i użycie jej jako wskaźnika pokazującego nasilenie występowania badanego zjawiska. Tylko taka prezentacja otrzymanych wyników jest pełna, gdyż zawiera analizę wszystkich odpowiedzi, a nie tylko tych, które dany problem uznawały za znaczący.

Uczestniczący w projekcie badawczym „Diagnoza krakowskich dzielnic 2016” mieszkańcy Krakowa wskazywali maksymalnie 5 najważniejszych problemów swojej dzielnicy. Część badanych mogła przedstawić 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. Zostały one zaprezentowane jako odsetek udzielonych

odpowiedzi, co wskazuje na to, jak często dana grupa lub kategoria problemów pojawiała się wśród udzielonych odpowiedzi.

Ze względu na dużą różnorodność przedstawionych problemów dla ułatwienia podsumowania połączono je w 10 grup: bezpieczeństwo i uciążliwe zjawiska, zarządzanie dzielnicą, estetyka, czas wolny, więzi sąsiedzkie, komunikacja i poruszanie się, edukacja i opieka, zdrowie, dostęp do usług, inne. Otrzymane wyniki prezentuje wykres 40.

Wykres 40. Najważniejsze problemy wg mieszkańców krakowskich dzielnic, podział na grupy, 2016 r.



Źródło: M.A. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe – raport z badań*, Centrum Ewaluacji i Analizy Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017.

Najczęściej wskazywanymi grupami problemów były: „komunikacja i poruszanie się” (27% odpowiedzi), „estetyka” (15%), „bezpieczeństwo i uciążliwe zjawiska” (15%) oraz „zdrowie” (15%). Prezentowane wartości stanowią odsetek wszystkich udzielonych odpowiedzi. Zupełnie inaczej uzyskane odpowiedzi mieszkańców prezentują się bez ich grupowania, co przedstawia wykres 41. Najczęściej wskazywanym przez mieszkańców problemem było „zanieczyszczenie powietrza” (30%), „trudności z parkowaniem samochodu” (23%) oraz „zabudowa przez deweloperów dzielnicy” (17%).



## Rozdział 5. Krakowianie i członkowie krakowskich rad dzielnic...

Wykres 41. Najważniejsze problemy wg mieszkańców krakowskich dzielnic, wskazania powyżej 5%, 2016 r.



Źródło: M.A. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe – raport z badań*, Centrum Ewaluacji i Analizy Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017.

Pomimo różnic w przyjętej metodologii przytoczone powyżej badania mają pewien potencjał porównawczy i wskazują, jakie problemy są istotne dla mieszkańców Krakowa, a jakie dla ich przedstawicieli w radach dzielnic. Dzięki możliwości porównania otrzymanych wyników badań przeprowadzonych w 2005 i 2016 r. można prześledzić zmiany zachodzące w tej materii w perspektywie czasowej.

Porównując uzyskane wyniki, da się stwierdzić podobieństwo problemów wskazywanych w badaniach przeprowadzonych w 2005 i 2006 r. Najważniejszymi, zauważanymi zarówno przez mieszkańców, jak i przez członków rad dzielnic, były kwestie związane ze złym stanem nawierzchni dróg i chodników

krakowskich ulic. Problemy te jako ważne lub bardzo ważne wskazało odpowiednio 69,8% (zły stan nawierzchni ulic) i 50,8% (zły stan techniczny chodników) ankietowanych. Członkowie rad dzielnic również ocenili oba problemy najwyżej: zły stan nawierzchni ulic otrzymał średnio aż 4,32 pkt, a zły stan techniczny chodników – 3,86.

Ponadto zarówno mieszkańcy, jak i wybrani przez nich reprezentanci 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 członków rad dzielnic i mieszkańców miasta wystąpiły natomiast przy ocenie intensywności problemów związanych z zaśmiecaniem chodników i ulic. Analizując wyniki badań, można dojść do wniosku, że członkowie rad dzielnic problem ten uznali za bardziej palący i dotkliwy (średnia ocena intensywności to 3,4 pkt) niż pozostała grupa mieszkańców miasta (tylko 28,2% 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. Ankietowani mieszkańcy uznali ten problem za stosunkowo mało ważny (tylko 2,7% wskazań respondentów), podczas gdy średnia ocena tego problemu wśród członków rad dzielnic wyniosła 3 pkt. Za najmniej palące problemy lokalne samorządowcy i pozostali mieszkańcy Krakowa uznali: brak szkół, funkcjonowanie w pobliżu miejsca zamieszkania uciążliwych inwestycji, hałas z restauracji i dyskotek, brak odpowiedniej sieci sklepów i brak przedszkoli.

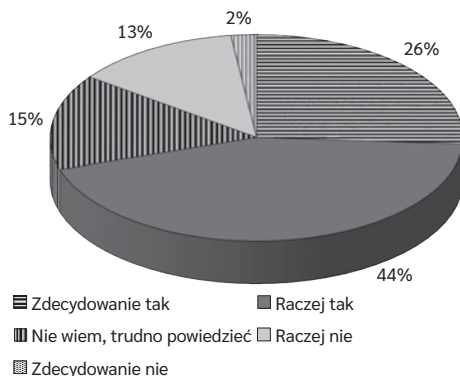
Porównując obydwie badania z tymi przeprowadzonymi w 2016 r., można stwierdzić różnice zachodzące w identyfikacji problemów lokalnych. Wprawdzie uzyskane wyniki zaprezentowane w podziale na grupy dalej wskazują jako największe problemy sprawy związane z komunikacją i bezpieczeństwem, jednak analiza wyników szczegółowych (zob. wykres 41) ujawnia też problemy zanieczyszczenia powietrza oraz zabudowy wolnych przestrzeni miasta. Ankietowani w 2005 r. mieszkańcy Krakowa nie uznawali za problem zanieczyszczenia powietrza, a realizacja uciążliwych inwestycji była jedną z mniej znaczących kwestii (zob. wykres 39).

Zaprezentowane wyniki badań wskazują jednoznacznie na podobieństwo w postrzeganiu problemów lokalnych przez członków rad dzielnic i ich wyborców. Można zatem stwierdzić, że dzielnicowi samorządowcy mają rozeznanie wśród problemów istotnych dla mieszkańców miasta. Powstaje zatem pytanie, czy są oni w stanie poprzez swoją działalność na

## Rozdział 5. Krakowianie i członkowie krakowskich rad dzielnic...

forum krakowskiego samorządu przynajmniej niektóre spośród nich rozwiązać. Jak członkowie rad dzielnic i pozostali mieszkańcy oceniają możliwości działania jednostek pomocniczych w kontekście rozwiązywania przez nie problemów? Aby móc to rozstrzygnąć, trzeba zaprezentować odpowiedzi udzielone przez ankietowane grupy na pytanie zadane im w trakcie realizacji omawianych 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 instytutu VRG Strategia, jak też w badaniach przeprowadzanych wśród członków rad dzielnic omawiane zagadnienie zostało umieszczone zaraz za pytaniem dotyczącym oceny skali problemów lokalnych występujących w Krakowie. Odpowiedzi udzielone przez mieszkańców Krakowa i członków rad dzielnic prezentują wykresy 42 i 43 oraz tabela 54.

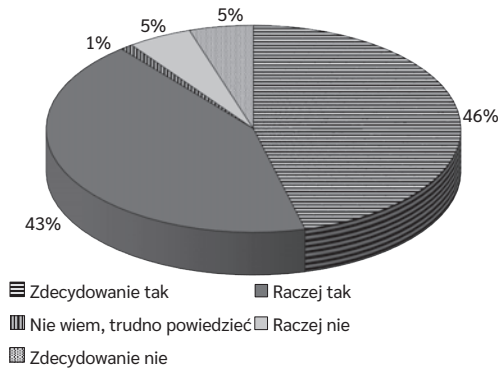
Wykres 42. Odpowiedzi mieszkańców na pytanie o to, czy rady dzielnic Krakowa skutecznie rozwiązują problemy, 2005 r.



Źródło: *Dzielnice i rady dzielnic w opiniach mieszkańców Krakowa – raport z badań*, Instytut Badań Marketingowych i Społecznych VRG Strategia, Kraków 2005.

## 5.2. Analiza wyników badań

Wykres 43. Odpowiedzi członków rad dzielnic na pytanie o to, czy rady dzielnic Krakowa skutecznie rozwiązują problemy, 2006 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Tabela 54. Odpowiedzi mieszkańców na pytanie o to, czy rady dzielnic skutecznie rozwiązują problemy, 2005 r.

	Liczba	Procent odpowiedzi
Zdecydowanie nie	14 394	2,0
Raczej nie	89 551	12,7
Raczej tak	311 760	44,1
Zdecydowanie tak	186 726	26,4
Nie wiem, trudno powiedzieć	104 375	14,8
Ogółem	706 806	100,0

Źródło: *Dzielnice i rady dzielnic w opiniach mieszkańców Krakowa – raport z badań*, Instytut Badań Marketingowych i Społecznych VRG Strategia, Kraków 2005.

W odpowiedziach udzielonych przez członków rad dzielnic, jak też przez badanych mieszkańców Krakowa przeważały opinie potwierdzające skuteczne rozwiązywanie problemów lokalnych przez jednostki pomocnicze. Takiego zdania było 70% ankietowanych krakowian i aż 89% ankietowanych samorządowców. Opinię przeciwną wyraziło odpowiednio 15% mieszkańców miasta i 10% członków rad dzielnic.

## Rozdział 5. Krakowianie i członkowie krakowskich rad dzielnic...

W badaniach przeprowadzanych w ramach „Diagnozy krakowskich dzielnic 2016” respondentom zadano szereg pytań związanych z oceną skuteczności działania dzielnic. Mieszkańcy m.in. oceniali, 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 członków rad dzielnic, 2016 r.



Źródło: M.A. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe – raport z badań*, Centrum Ewaluacji i Analizy Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017.

W opiniach mieszkańców przeważają wskazania pozytywne przy stosunkowo dużej liczbie ocen neutralnych, co konweniuje z wcześniej przytoczonymi wynikami dotyczącymi oceny rad dzielnic (zob. wykres 30) oraz potwierdza skuteczność ich działania na poziomie opinii mieszkańców.

Zestawiając przedstawione wyniki z odpowiedziami członków rad dzielnic na omówione wcześniej pytania, dotyczące chociażby oceny wpływu rad dzielnic na politykę miasta, jak też wskazania najważniejszych problemów uniemożliwiających skuteczne działanie jednostkom pomocniczym, można zauważyć, że ankietowani samorządowcy dostrzegają problem niewłaściwego wykorzystania potencjału organów, w których zasiadają. Dzielnice mogłyby ich zdaniem 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 ich organy. Warto zauważyć, że w świetle uzyskanych odpowiedzi problemy

dotyczące całego miasta, takie jak nieuregulowany stan prawny ulic, terenów zielonych, parków i skwerów czy brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, są w ocenie dzielnicowych samorządowców mniejszą przeszkodą w realizacji postulatów mieszkańców niż utrudnienia wynikające z pozycji ustrojowej dzielnic (zob. wykres 37).

Omawiając wyniki badań, można stwierdzić, że gdyby samorząd terytorialny traktowany był jako skuteczny instrument realizacji postulatów społeczności lokalnych, to niewątpliwie poprawę jego funkcjonowania przyniosłoby wzmocnienie kompetencji dzielnic jako jednostek pomocniczych miasta. Przyczyniłoby się to do lepszej realizacji postulatów mieszkańców i sprawniejszego rozwiązywania problemów krakowian.

Zadania dzielnic oraz powiązania funkcjonalne pomiędzy nimi mają znaczenie dla budowy strategii zarządzania poszczególnymi obszarami miasta. W badaniu Panel Miejski (2016 r.) 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 i 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 odpowiedzi zdają się sugerować istnienie funkcjonalnych powiązań między dzielnicami w obszarach dzielnic administracyjnych z 1973 r. Wyjątkiem jest teren dawnej Krowodrzy, w którym dominuje użytkowanie przestrzeni Dzielnicy I Stare Miasto<sup>11</sup>.

Wśród katalogu spraw, dla których mieszkańcy odwiedzają poszczególne dzielnice Krakowa, są takie, które bezpośrednio łączą się z zamieszkiwaną przez nich dzielnicą, oraz takie, które zazwyczaj są realizowane poza nią (zob. wykres 45). W dzielnicy będącej miejscem zamieszkania najczęściej załatwiane są następujące sprawy (odsetek obliczono, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców, których dotyczą dane kategorie): uczęszczanie do kościoła (90%), zakupy i usługi (88%), wizyty w szkole dzieci (73%), wypoczynek, rekreacja, sport (71%), odwiedzin u znajomych i rodziny (68%).

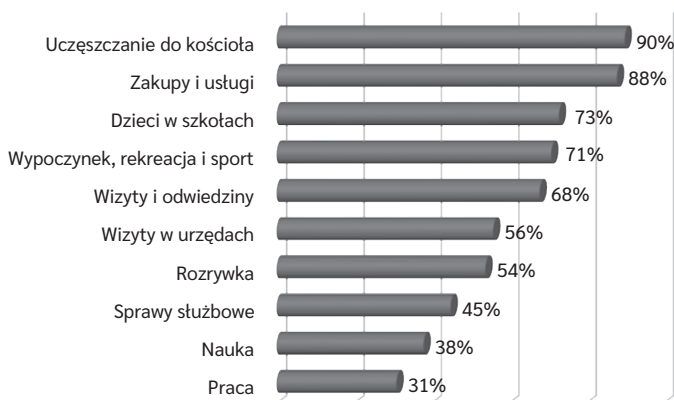
Najbardziej mieszkańcy Krakowa realizują w zamieszkiwanej przez nich dzielnicy sprawy związane z: pracą (31%), nauką (38%), sprawami służbowymi (45%), rozrywką (54%) oraz wizytą w urzędach (56%). Są to również najczęstsze powody podróży między dzielnicami.

---

<sup>11</sup> M.A. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016...*, s. 59.

## Rozdział 5. Krakowianie i członkowie krakowskich rad dzielnic...

Wykres 45. Katalog spraw załatwianych w krakowskiej dzielnicy będącej miejscem zamieszkania, 2016 r.

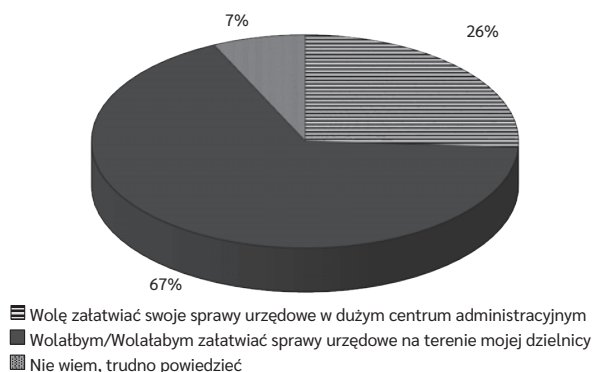


Źródło: M.A. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe – raport z badań*, Centrum Ewaluacji i Analizy Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017.

Uzyskane wyniki sugerują konieczność głębszej decentralizacji zadań na podstawie struktury terenowej miasta. Potrzebę taką potwierdzają również odpowiedzi członków rad dzielnic i pozostałej grupy mieszkańców miasta udzielone na pytanie dotyczące preferencji w obsłudze administracyjnej; zostało ono zadane obu grupom respondentów przy okazji badań przeprowadzanych w 2005 i 2006 r. Ankietowanym zadano następujące pytanie: „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?”. Ponad 67% ankietowanych członków rad dzielnic i blisko 58% pozostałych mieszkańców miasta opowiedziało się za decentralizacją w Krakowie obsługi administracyjnej oraz za utworzeniem centrów administracyjnych w poszczególnych dzielnicach. Za pozostawieniem scentralizowanej obsługi petentów było 26% samorządowców i 25,5% krakowian. Zdania w tej sprawie nie wyraziło odpowiednio 7% pierwszej badanej grupy i prawie 17% drugiej (zob. wykresy 46 i 47).

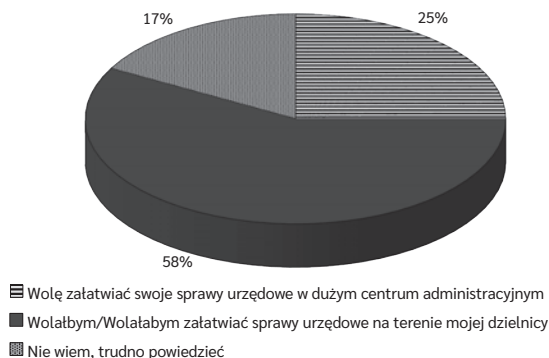
## 5.2. Analiza wyników badań

Wykres 46. Preferencje członków krakowskich rad dzielnic dotyczące obsługi administracyjnej, 2006 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Wykres 47. Preferencje mieszkańców Krakowa dotyczące obsługi administracyjnej, 2005 r.



Źródło: *Dzielnice i rady dzielnic w opiniach mieszkańców Krakowa – raport z badań*, Instytut Badań Marketingowych i Społecznych VRG Strategia, Kraków 2005.

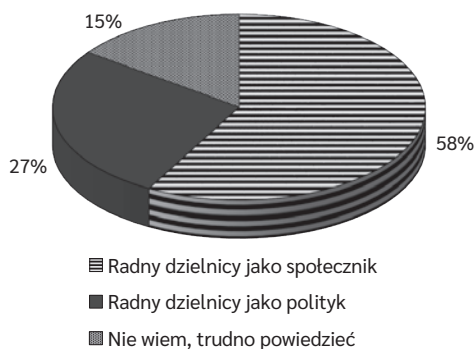
Otrzymane wyniki wskazują na wysoką akceptację dla decentralizacji obsługi administracyjnej mieszkańców Krakowa poprzez przekazanie części kompetencji w tym zakresie jednostkom pomocniczym. Działanie takie może stanowić jeden z wariantów dalszego wzmocnienia funkcji dzielnic.



## Rozdział 5. Krakowianie i członkowie krakowskich rad dzielnic...

Ostatnią częścią omawianych wyników badań jest prezentacja zagadnień związanych z postrzeganiem członków rad dzielnic i definiowaniem ich roli przez mieszkańców – wyborców (zob. wykres 48). W tym kontekście ważne jest także przedstawienie metryki badania przeprowadzonego wśród samorządowców dzielnicowych. Na metrykę składają się odpowiedzi na pytania dotyczące poglądów politycznych, jak też kwestii związanych z wykonywanym zawodem i wiekiem.

Wykres 48. Rola członka rady dzielnicy wg krakowian, 2016 r.



Źródło: M.A. Chrzanowski, A. Strzebońska, *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe – raport z badań*, Centrum Ewaluacji i Analizy Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017.

Uczestnicy badania „Diagnoza krakowskich dzielnic 2016” zapytani zostali o znajomość członka rady dzielnicy stanowiącej ich miejsce zamieszkania oraz o to, czy kontaktowali się z nim w ciągu ostatniego roku. Znajomość z taką osobą zadeklarowała 1/4 badanych (25%), a kontakt z członkiem rady dzielnicy w sprawie dotyczącej miasta lub dzielnicy w ciągu ostatnich 12 miesięcy – 1/10 (11%). Warto zwrócić uwagę na brak możliwości weryfikacji przez ankieterów prawdziwości deklaracji mieszkańców; praktyka badawcza pokazuje, że odsetek pozytywnych odpowiedzi na tak postawione pytanie bywa zawyżany<sup>12</sup>. Pomimo tego pozytywna liczba wskazań jest dosyć wysoka, na co

<sup>12</sup> Ibidem, s. 59.

wpływ może mieć m.in. kształt ordynacji wyborczej i wynikające z niej wielkie jednomandatowe okręgi wyborcze.

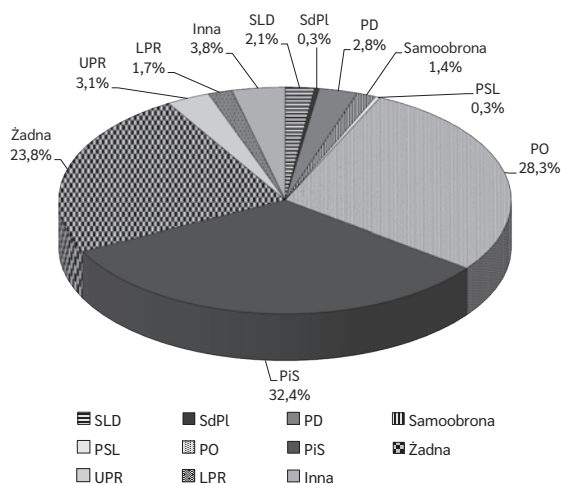
Uczestnikom Panelu Miejskiego zadano pytanie dotyczące określenia bardziej pasującego do członków rad dzielnic: „Radny dzielnicy to polityk, który reprezentuje władze miasta przed mieszkańcami, czy radny dzielnicy to społecznik, który reprezentuje mieszkańców przed władzami miasta?”. Zdecydowana większość badanych uznała, że samorządowiec dzielnicowy to społecznik, który reprezentuje mieszkańców przed władzami miasta (58%). Deklaracja ta potwierdza zaprezentowaną już wcześniej pozycję samorządowców dzielnicowych jako pośredników w relacjach pomiędzy mieszkańcami a organami władzy samorządowej.

W celu określenia identyfikacji ze środowiskami politycznymi członkom rad dzielnic zadano 2 pytania. Pierwsze dotyczyło bezpośredniego określenia ugrupowania politycznego, z którego poglądami się identyfikują: „Z jakimi środowiskami politycznymi Pan/Pani się identyfikuje?”; w zamkniętej kafeterii umieszczono następujące potencjalne odpowiedzi: SLD (Sojusz Lewicy Demokratycznej), SdPI (Socjaldemokracja Polska), PD (Partia Demokratyczna), Samoobrona, PSL (Polskie Stronnictwo Ludowe), PO (Platforma Obywatelska RP), PiS (Prawo i Sprawiedliwość), LPR (Liga Polskich Rodzin), UPR (Unia Polityki Realnej), inne, żadne. Drugie dotyczyło samoidentyfikacji własnych poglądów politycznych na dziesięciopunktowej skali, gdzie 1 oznaczało poglądy lewicowe, a 10 – prawicowe.

Odpowiadając na pierwsze pytanie, 94 respondentów określiło swoje poglądy polityczne jako zbliżone do PiS (32% ankietowanych), 82 respondentów zadeklarowało się jako zwolennicy PO (odpowiednio 28%), 9 – UPR (3%), 8 – PD (3%), 6 – SLD (2%), 5 – LPR (2%), 4 – Samoobrony (1%), po 1 samorządowcu utożsamiało się z partiami PSL oraz SdPI, aż 69 respondentów (24%) nie wskazało żadnego ugrupowania politycznego, a na kategorię „inne, nieumieszczone na liście” wskazało 11 członków rad dzielnic (5%) – zob. wykres 49.

## Rozdział 5. Krakowianie i członkowie krakowskich rad dzielnic...

Wykres 49. Identyfikacja ze środowiskami politycznymi członków krakowskich rad dzielnic IV kadencji, 2006 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Analiza wyników wyraźnie wskazuje dominację dwóch środowisk politycznych, tj. PiS oraz PO. Stanowi to potwierdzenie ukształtowanego w Polsce podziału sceny politycznej na te 2 partie. Na uwagę zasługuje jednak stosunkowo duża liczba osób nieokreślających poparcia dla któregoś z ugrupowań politycznych – koreluje ona w dużej mierze z liczbą kandydatów niezależnych uzyskujących mandaty członków rad dzielnic. W krakowskich dzielnicach zasiada również relatywnie mała liczba osób identyfikujących się z poglądami lewicowymi i centrolewicowymi.

Analiza poparcia deklarowanego przez członków rad dzielnic dla partii i ugrupowań politycznych dostarcza informacji o ich poglądach politycznych w sposób niepełny. Dzieje się tak z 2 powodów: po pierwsze, stosunkowo duża liczba respondentów udzieliła odpowiedzi, zaznaczając kategorię: „żadna” lub „inna” (łącznie ok. 28% ankietowanych), po drugie, osoby deklarujące poparcie dla partii politycznych, takich jak PO, PD czy nawet PiS, mogą swoje poglądy charakteryzować rozmaicie, m.in. jako centrowe, centroprawicowe lub prawicowe.

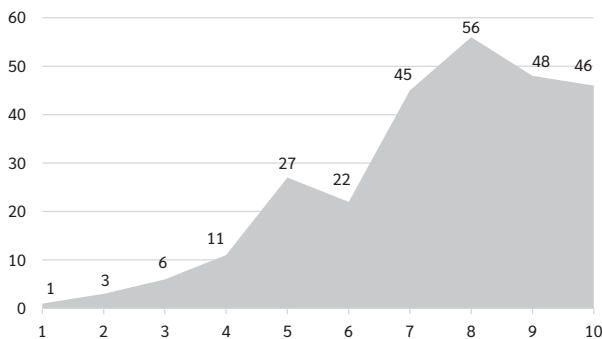
Wprawdzie z analizy wykresu 49 wynika, że w radach dzielnic zasiadają najczęściej osoby o poglądach centroprawicowych (widoczne jest przesunięcie identyfikacji politycznej w prawą stronę), trudno jest jednak na tej podstawie

w sposób precyzyjny określić skalę dominacji tego typu poglądów. Aby tego dokonać, trzeba poddać analizie odpowiedzi respondentów na kolejne pytanie, w którym ankietowani ocenili swoje poglądy polityczne przez oznaczenie ich na dziesięciopunktowej skali. Uzyskane odpowiedzi zostały zaprezentowane w 2 kategoriach: średniej arytmetycznej (umożliwiło to poznanie skali przesunięcia identyfikacji politycznej w kierunku prawym) oraz wartości modalnej (najczęściej zaznaczanej przez respondentów wartości).

Prezentując uzyskane wyniki w postaci wartości modalnej, można stwierdzić, że najczęściej zaznaczane przez ankietowanych były wartości 7 i 8, odpowiadające poglądom centroprawicowym (na skali odpowiedzi zaznaczyło je odpowiednio 45 i 56 respondentów), oraz 9 i 10, wskazujące na identyfikację z poglądami *stricte* prawicowymi (wartości te wybrało 48 i 46 badanych). Ankietowani samorządowcy zdecydowanie najczęściej identyfikowali się z wartościami odpowiadającymi poglądom centrowym (cyfrę 4 zaznaczyło jedynie 11 członków rad dzielnic, cyfrę 5 – 27, a cyfrę 6 – 22 samorządowców dzielnicowych). Najmniej spośród nich zaznaczyło cyfry od 1 do 3 odpowiadające poglądom lewicowym i centrolewicowym (cyfrę 1 jako identyfikację swoich poglądów wybrał 1 ankietowany, cyfrę 2 wybrało 3, a cyfrę 3 zaznaczyło 6 respondentów). Wykres 50 oraz tabela 55 prezentują w sposób szczegółowy uzyskane wyniki.

Wyraźną dominację poglądów o charakterze centroprawicowym i prawicowym wśród członków rad krakowskich dzielnic potwierdza także analiza średniej arytmetycznej – dla całego miasta średnia ta wynosi odpowiednio 7,53 pkt.

Wykres 50. Wartości wskazywane przez ankietowanych członków krakowskich rad dzielnic dla określenia swoich poglądów politycznych, 2006 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

## Rozdział 5. Krakowianie i członkowie krakowskich rad dzielnic...

Tabela 55. Wartości wskazywane przez ankietowanych członków krakowskich rad dzielnic dla określenia swoich poglądów politycznych, 2006 r.

Wartość	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Liczba wskazań	1	3	6	11	27	22	45	56	48	46

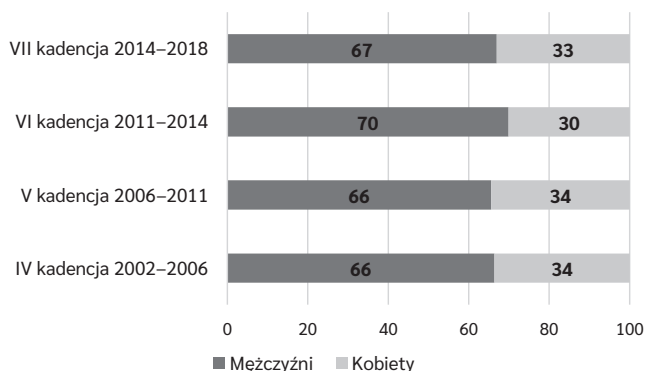
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Przewaga osób o poglądach centroprawicowych i prawicowych w radach dzielnic wynika z dużej aktywności centroprawicowych i prawicowych środowisk politycznych na poziomie wyborów do rad tych jednostek (duża liczba wystawianych kandydatów, zaangażowanie w kampanię wyborczą) przy jednoczesnym braku zaangażowania lub niedostatecznym zaangażowaniu w proces wyborczy 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 i status społeczny członków rad dzielnic, należy odnieść się do tych kwestii przez porównanie najważniejszych zmiennych z innymi grupami samorządowców. Naturalnym wyznacznikiem porównawczym dla samorządowców dzielnicowych są 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 3 gminach powiatu oławskiego dają możliwość nakreślenia pewnych porównań, a co najistotniejsze – wskazania różnic.

Pierwszą badaną zmienną jest współczynnik feminizacji. Jak wynika z wykresu 51, kobiet zasiadających w radach dzielnic jest mniej niż mężczyzn, ale ich odsetek jest i tak relatywnie wysoki i wynosi pomiędzy 30 a 34%, w zależności od badanej kadencji.

Wykres 51. Podział członków krakowskich rad dzielnic ze względu na płeć, kadencje: IV, V, VI, VII



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [<http://bip.krakow.pl>; dostęp: 11 kwietnia 2017].

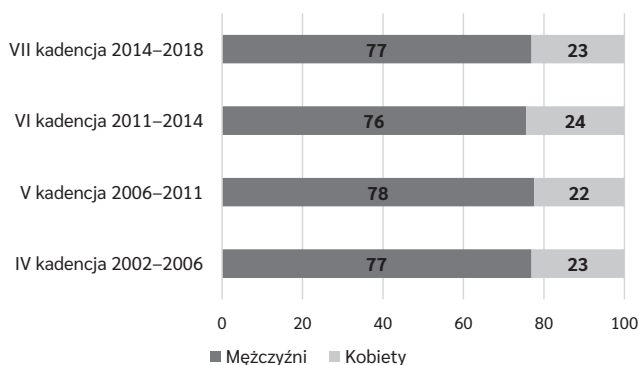
Wśród badanych sołectw wystąpiła nieco inna tendencja – aż 47% osób sprawujących urząd sołtysa w powiecie oławskim w kadencji 2002–2006 było kobietami<sup>13</sup>. Udział kobiet w działalności badanych sołectw jest zatem wyraźnie wyższy niż w przypadku członków rad dzielnic. Porównując oba wyniki badań z analizą składu Rady Miasta Krakowa (zob. wykres 52), możemy skonstruować wniosek, że uczestnictwo kobiet w działalności organów samorządu terytorialnego jest największe na szczeblu najniższym, tj. szczeblu jednostek pomocniczych. Ten fakt potwierdza m.in. Katarzyna Dojwa w artykule pt. *Kobiety w wyborach samorządowych w Polsce*<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> K. Dojwa, J. Placety, *Wybrane aspekty statusu i roli sołtysa...*, s. 9.

<sup>14</sup> K. Dojwa, *Kobiety w wyborach samorządowych w Polsce (1990–2002)*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4, s. 27–36.

## Rozdział 5. Krakowianie i członkowie krakowskich rad dzielnic...

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].

Analiza wieku członków krakowskich rad dzielnic pokazuje wyraźnie, że najczęściej mieści 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 osób młodych (w przypadku zsumowania 2 najniższych przedziałów wiekowych daje to aż 89 osób w wieku poniżej 40 lat)<sup>15</sup>.

Należy zauważyć, że w odróżnieniu od członków krakowskich rad dzielnic struktura wiekowa sołtysów jest inna. Co ósmy badany (12%) miał w momencie realizacji zadań mniej niż 36 lat. Najliczniejszą grupę stanowiły osoby w wieku od 36 do 55 lat (45%). Niespełna co trzeci respondent (31%) wskazał swój wiek w przedziale 56–65 lat. Osoby starsze (powyżej 65. roku) były nieliczne<sup>16</sup>.

Porównując status społeczny członków krakowskich rad dzielnic i sołtysów powiatu oławskiego, należy stwierdzić, że obydwie grupy samorządowców stanowią emanację lokalnej wspólnoty: ich wybieralność jest w dużej mierze personalna, uzyskują oni swoje mandaty w trakcie większościowych wyborów powszechnych organizowanych w okręgach jednomandatowych (członkowie rad dzielnic) lub podczas zebrań wiejskich (sołtysi), co powinno przemawiać za

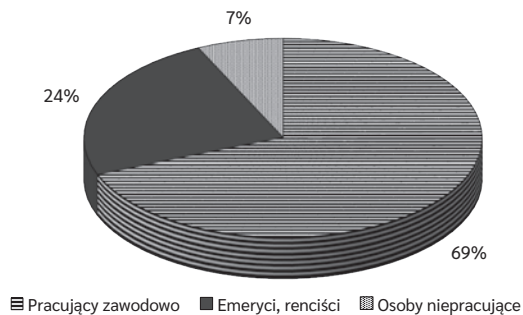
<sup>15</sup> Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa.

<sup>16</sup> K. Dojwa, J. Placety, *Wybrane aspekty statusu i roli sołtysa...*, s. 10.

podobieństwem statusu tych osób we wspólnocie, 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 liczą odpowiednio 2377 i 1543 mieszkańców<sup>17</sup>. Jednak z drugiej strony kompetencje i zadania nakładane na jednostki pomocnicze wymagają pewnej wiedzy, doświadczenia, świadomości prawnej i umiejętności poruszania się w świecie skodyfikowanych postanowień, co może sugerować, że wykształcenie osób wybieranych będzie statystycznie wyższe niż mieszkańców, których reprezentują. Dlatego istotną kwestią badawczą jest zweryfikowanie aktywności zawodowej obydwu badanych grup.

Jak przedstawia wykres 53, większość, bo aż 69% ankietowanych członków rad dzielnic, to osoby aktywne i pracujące zawodowo, 24% pobiera rentę lub emeryturę, 5% deklaruje się jako osoby niepracujące oraz studenci i uczniowie. Wyniki badań przeprowadzone wśród sołtysów nie dają jednoznacznego rozstrzygnięcia w tej kwestii – wśród tej grupy samorządowców przeważa duża różnorodność aktywności zawodowej, które jest czynnikiem silnie różniącym badanych. Blisko połowa z nich zadeklarowała aktywność zawodową, a druga połowa brak zatrudnienia<sup>18</sup>.

Wykres 53. Aktywność zawodowa członków krakowskich rad dzielnic, kadencje: IV, V, VI, VII



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [<http://bip.krakow.pl>; dostęp: 17 kwietnia 2017].

<sup>17</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>18</sup> K. Dojwa, J. Placety, *Wybrane aspekty statusu i roli sołtysa...*, s. 11.



## Rozdział 5. Krakowianie i członkowie krakowskich rad dzielnic...

Analizę statusu społecznego członków rad dzielnic warto uzupełnić jeszcze o porównanie ich aktywności zawodowej do aktywności zawodowej radnych miasta Krakowa. Dane zamieszczone na stronach internetowych Głównego Urzędu Statystycznego w Krakowie nie obrazują jej w pełni, gdyż z zestawienia wyłączono osoby niepracujące. Analizując tabelę 56 z uwzględnieniem statutowej liczby radnych (w badanym okresie wynosiła ona 43), można wyraźnie zobaczyć, że stopień aktywności zawodowej wśród radnych miasta Krakowa jest najwyższy z badanych grup samorządowców.

Tabela 56. 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	–	–
Radni ujęci w zestawieniu GUS	43	41	42	43
Statutowa liczba członków Rady Miasta Krakowa	43	43	43	43

\* 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 wyników badań ankietowych można wysnuć wniosek, że sama idea podziału Krakowa na mniejsze jednostki administracyjne jest mocno zakorzeniona w świadomości jego mieszkańców. Przy czym krakowianie w życiu codziennym odwołują się do co najmniej 3 historycznych podziałów miasta, tj. podziału na dzielnice katastralne, administracyjne i samorządowe.

Obecnie istniejący podział obszaru Krakowa na 18 dzielnic dopiero zaczyna odgrywać rolę dominującego w zbiorowej świadomości jego mieszkańców, czego potwierdzeniem jest chociażby znaczny wzrost na przestrzeni ostatnich 11 lat liczby osób potrafiących poprawnie identyfikować dzielnicę, w której mieszkają.

Krakowianie przychylnie odnoszą się także do istnienia w ramach dzielnic organów samorządowych odpowiedzialnych za rozwiązywanie problemów lokalnych. Z jednej strony dobrze oceniają pracę rad i zarządów dzielnic, z drugiej formułują wobec nich bardzo dużą liczbę postulatów i oczekiwań. Postulaty te dotyczą zmiany stylu pracy rad dzielnic oraz 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 również, że proces ewolucji ustroju dzielnic nie jest jeszcze zakończony.

Z kolei ankietowani członkowie rad dzielnic bardzo dobrze oceniają pracę rad, w których zasiadają, są przeciwni zmianom strukturalnym, ale równocześnie pragnęliby reformy zwiększającej znaczenie tych jednostek. Członkowie rad dzielnic opowiadają się za zmianami rozszerzającymi kompetencje jednostek pomocniczych, jak również zwiększającymi środki finansowe przekazywane przez miasto do ich dyspozycji. Zarówno mieszkańcy, jak i wybrani przez nich samorządowcy opowiadają się za decentralizacją obsługi administracyjnej Urzędu Miasta Krakowa.

Badania wykazały dobrą orientację członków rad dzielnic w problemach krakowian. Samorządowcy w sposób zbliżony do swoich wyborców wskazują kwestie wymagające podjęcia pilnych działań. Poprawna identyfikacja problemów społeczności lokalnych stanowi dobrą przesłankę przemawiającą za zasadnością dalszej decentralizacji zadań publicznych krakowskiego samorządu poprzez rozwijanie działalności jednostek pomocniczych. Realizacja tego postulatu wydaje się zasadna również z uwagi na pozytywną ocenę możliwości skutecznego rozwiązywania problemów lokalnych, jaką wyrazili ankietowani członkowie rad dzielnic.

Potencjał społeczny tkwiący w jednostkach pomocniczych nie jest do końca wykorzystany, co stanowi przyczynę pewnego rodzaju pesymizmu samorządowców dzielnicowych, odnoszącego się do polityki władz miasta wobec jednostek pomocniczych.

Wyniki badań uwidaczniają 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 członka rady dzielnicy przez kandydata, który zdobył największą liczbę głosów, co z kolei umożliwia wyborcom głosowanie na konkretne osoby, a nie na kandydatów wskazanych przez partie i ugrupowania polityczne. Do wad tego systemu można z kolei zaliczyć nadmierną fragmentację obszaru dzielnicy na małe okręgi wyborcze, powodującą zbyt ni partykularyzm w działaniach członków rad dzielnic, często dbających jedynie o interes mieszkańców swojego okręgu wyborczego (polityka „wieży kościelnej”), a nie o dobro całej dzielnicy, oraz brak reprezentacji w organach dzielnic sporej części krakowian o poglądach centrolewicowych i lewicowych.

Podsumowując analizę metryki personalnej członków rad dzielnic, można zauważyć, że są oni 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 działającymi 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 charakteryzująca osoby piastujące funkcje członków rad dzielnic.

Omawiając wyniki badań w kontekście tła społecznego analizowanego procesu ewolucji jednostek pomocniczych, należy raz jeszcze odnieść się do postulatów reformy dzielnic zgłoszonych przez krakowian. Jak wykazano powyżej, mieszkańcy Krakowa opowiadają się za istnieniem w ich mieście dzielnic samorządowych, pozytywnie oceniają ich działanie, a jednocześnie formułują całą listę postulatów zmian w organizacji pracy i sposobie funkcjonowania rad i zarządów jednostek pomocniczych.

Zgłoszone przez respondentów wnioski w dużej mierze dotyczą zwiększenia możliwości oddziaływania społeczności lokalnych na funkcjonowanie rad dzielnic, ale również informowania o podejmowanych przez te organy działaniach. Potwierdza to zainteresowanie sporej części krakowian sprawami o charakterze publicznym związanymi z obszarem aktywności jednostek pomocniczych miasta.

### 5.3. Podsumowanie wyników badań i wnioski

Analizując odpowiedzi ankietowanych, można zauważyć, że grupa zainteresowanych sprawami lokalnymi krakowian kształtuje się na poziomie 30–50% ogółu mieszkańców miasta. Dodatkowym potwierdzeniem tej tezy może być średnia frekwencja wyborcza w wyborach do rad dzielnic oraz odsetek respondentów dokonujących jednoznacznej (zarówno pozytywnej, jak i negatywnej) oceny funkcjonowania jednostek pomocniczych.

Zaobserwowaną prawidłowością, stanowiącą pewnego rodzaju dopełnienie omawianych wyników badań, jest potwierdzenie istnienia sporej grupy mieszkańców Krakowa obojętnej w dużym stopniu na działania samorządu dzielnicowego.

Analizując wyniki badań pod kątem prawidłowości tezy stawianej w niniejszej monografii, należy wskazać, że jednym z czynników determinujących decentralizację zadań publicznych poprzez utworzenie dzielnic samorządowych była duża aktywność obywatelska na szczeblu lokalnym. Pojawianie się tego czynnika zostało potwierdzone w procesie badawczym, a skalę jego występowania opisano 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. Jednostki te nie stały się wprawdzie same z siebie wspólnotami lokalnymi, co pokazują chociażby odpowiedzi respondentów na pytania dotyczące identyfikacji swojego miejsca zamieszkania, stanowią jednak swoistą scenę, na której ścierają się interesy rozmaitych środowisk i wspólnot lokalnych, oraz platformę formułowania postulatów społecznych wobec władz miasta.

Omawiane wyniki badań pokazały pewnego rodzaju roszczeniowość członków rad dzielnic w stosunku do władz miasta, nakierowaną zarówno na przekazywanie im większych kompetencji, jak i na realizację ich wniosków i postulatów. Świadczą o tym chociażby odpowiedzi udzielane przez ankietowanych samorządowców na pytania dotyczące zakresu kompetencji rad dzielnic czy też dokonywane przez nich diagnozy problemów uniemożliwiających skuteczne działanie tym jednostkom. Na taki stan rzeczy wpływ ma również system wyborczy, uzależniający sukces wyborczy od aktywnego działania na rzecz swoich wyborców.

Proces ewolucji ustrojowej dzielnic przez stopniowe zwiększanie znaczenia i kompetencji tych jednostek spowodowany był pochodzeniem większości radnych miasta i samorządowców dzielnicowych z tego samego postsolidarnościowego środowiska politycznego. Wyniki badań pokazują, że większość członków rad dzielnic identyfikuje się z centroprawicowymi ugrupowaniami

## Rozdział 5. Krakowianie i członkowie krakowskich rad dzielnic...

politycznymi, podobnie jak zdecydowana większość osób zasiadających w radzie miasta w latach 1991–2010<sup>19</sup>. Znaczenie dzielnic na scenie politycznej Krakowa wynika ponadto z faktu, że część osób zasiadających w ich organach jest później wybierana do innych gremiów władzy publicznej.

Za prawdziwością konstruowanej w niniejszym opracowaniu tezy przemawiają ponadto zaobserwowana skuteczność w realizowaniu przez dzielnice postulatów społeczności lokalnych, potwierdzona opiniami samorządowców i pozostałej grupy mieszkańców, jak też dobra orientacja członków rad dzielnic w problemach swoich wyborców.

---

<sup>19</sup> *Samorządowcy w Małopolsce 1990–2010; publikacja z okazji 20-lecia samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Stańczyk, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2010, s. 25–260.

## Podsumowanie i wnioski

Przeprowadzona analiza badanego zagadnienia ukazała całą gamę czynników wpływających na pozycję ustrojową krakowskich dzielnic oraz na proces kształtowania się obecnie funkcjonującego modelu tych jednostek pomocniczych.

Do grupy pierwszej można zaliczyć czynniki historyczne. Analizując historię administracyjną Krakowa, należy zauważyć, że w procesie rozwoju obszaru miasta włączono w jego granice wiele mniejszych miejscowości. Łączna ich liczba oscyluje w okolicach 100, aż 4 z nich (nie licząc samego Krakowa) miały przed przyłączeniem status odrębnych miast. Powiększanie terytorium miasta następowało nie stopniowo, lecz falowo, często liczba nowych mieszkańców stanowiła duży odsetek ludności Krakowa w rozszerzonych granicach.

Taki przebieg procesu sprzyjał utrwalaniu się odrębności lokalnych nowo przyłączonych obszarów. 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 w Bronowicach. Co ważne, wielkie ruchy migracyjne związane z budową nowych osiedli mieszkaniowych w latach 70. i 80. ubiegłego wieku nie tylko nie zatarły tych odrębności, ale stworzyły nowe.

Wykształcenie się w świadomości mieszkańców poszczególnych części miasta poczucia tożsamości lokalnej stanowi płaszczyznę społeczną dla funkcjonowania w Krakowie dzielnic samorządowych i niewątpliwie przyczyniło się w ujęciu historycznym do ich utworzenia w 1991 r. Kształtująca się na przestrzeni wieków odrębność lokalna poszczególnych obszarów miasta jest zatem pierwszym czynnikiem historycznym wpływającym na proces tworzenia dzielnic samorządowych.

Nie ulega wątpliwości, że istnienie w niemal całej historii Krakowa podziałów administracyjnych miasta stanowi kolejny czynnik historyczny, który zarówno miał wpływ (pośredni) na podjęcie decyzji o utworzeniu w nim dzielnic samorządowych, jak i doprowadził do znaczącego podniesienia rangi tych jednostek w latach późniejszych. Mieszkańcy byli przyzwyczajeni do funkcjonowania w Krakowie podziału administracyjnego, co wykorzystane zostało do decentralizacji zadań samorządu poprzez jego strukturę terenową. Potwierdzeniem tej tezy jest chociażby przebieg granic nowych dzielnic samorządowych, pokrywających się z granicami dzielnic administracyjnych na wielu odcinkach, które są zbieżne również z granicami niegdysiejszych dzielnic katastralnych. Dzielnice samorządowe to zatem element kontynuowania pewnej krakowskiej tradycji.

Występowanie w świadomości zbiorowej mieszkańców miasta co najmniej 3 historycznych podziałów administracyjnych jego obszaru potwierdzone zostało także na poziomie badań empirycznych. Przy czym – co wykazały owe badania – obecnie funkcjonujący podział terytorialny, dzielący Kraków na 18 dzielnic, dopiero utrwała się w świadomości zbiorowej jego mieszkańców.

Kolejnym, trzecim już, czynnikiem historycznym wpływającym na ustrój dzielnic samorządowych jest stosunkowo 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.

Działalność samorządu miejskiego, czy to w czasach Rzeczypospolitej Krakowskiej, autonomii galicyjskiej, czy też w okresie II Rzeczypospolitej, przynosiła miastu rozwój, a mieszkańcom dobrobyt. Z kolei okres braku władzy samorządowej w mieście zapisał się w jego historii jako epoka stagnacji i czas upadku. Posiadanie tradycji samorządowych sprzyjało przekazywaniu kompetencji jednostkom niższego szczebla w ramach realizacji idei władzy bliskiej obywatelowi. Proces ten niewątpliwie miał swoje podłoże historyczne – wsparła go m.in. tradycja ruchów obywatelskich i społecznych o charakterze pokojowym, które niejednokrotnie bardzo mocno wpisywały się w historię Krakowa.

Wszystkie powyższe czynniki tworzą tło historyczne badanego zagadnienia, ukazując wpływ historii na współczesność. Dzielnice samorządowe Krakowa swoim funkcjonowaniem nawiązują do długiej tradycji i wpisują się w charakter miasta. Oczywiście dotyczy to przede wszystkim samej idei dzielnic, a nie ich ustroju wewnętrznego, organizacji czy też kompetencji i zadań, jakie są przed nimi stawiane.

Rozpatrywanie procesu ewolucji krakowskich jednostek pomocniczych na tle prawnoustrojowym pozwala wyodrębnić kolejną grupę czynników wpływających na rozwój dzielnic samorządowych. Ich wpływ na badany problem jest jednak krańcowo różny. Jedne wpływają na niego w sposób pośredni, drugie w sposób bezpośredni, znaczenie niektórych jest pierwszoplanowe, a innych marginalne. Można także mówić o czynnikach pozytywnie kształtujących ustrój krakowskich dzielnic, jak też o czynnikach o charakterze negatywnym, przy czym tych ostatnich jest znacznie mniej.

Pierwszy zespół czynników związany jest z rozwiązaniami ustrojowymi przyjętymi przez ustawodawcę w procesie odbudowy samorządu terytorialnego w naszym kraju. Rewolucja samorządowa Solidarności w połączeniu z renesansem tożsamości lokalnej, jaki można było zaobserwować na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku, stworzyła dogodne warunki do realizacji idei decentralizacji zadań publicznych, w tym – jak w przypadku Krakowa – także i decentralizacji zadań samorządu.

Porównując funkcjonujące w Polsce modele jednostek pomocniczych, nie sposób nie zauważyć pewnych szczególnych cech i rozwiązań, na jakie zdecydował się samorząd Krakowa. Czynnikiem, które miały wpływ na te decyzje, były m.in. normy ustawowe określające zasady tworzenia i funkcjonowania organów pomocniczych miasta. Ustawa o samorządzie gminnym w sposób bardzo ogólny reguluje zasady tworzenia i funkcjonowania jednostek pomocniczych w gminach, pozostawiając w tym zakresie swobodę władzom lokalnym. Każda z gmin ma możliwość kreowania swojego własnego wewnętrznego ustroju, który pozwoli jej w sposób najbardziej efektywny realizować stawiane przed nią zadania. Władze samorządowe Krakowa skorzystały z tej możliwości i zdecydowały się na utworzenie dzielnic samorządowych oraz przekazanie im kompetencji, zadań i środków finansowych.

Czynnikiem, który legł u podstaw ukształtowanego w Krakowie modelu jednostek pomocniczych, była decyzja władz miasta o rezygnacji z możliwości tworzenia jego wewnętrznego ustroju na podstawie odrębnych regulacji ustawowych. Zdeterminowało to rozwój dzielnic w ramach norm prawa miejscowego i uchroniło samorząd miasta przed nadmierną ingerencją władzy centralnej w organizację jego ustroju – tak jak miało to miejsce w przypadku m.st. Warszawy. Z drugiej jednak strony słabsza pozycja ustrojowa krakowskich dzielnic wpływa niekorzystnie na skuteczność realizacji przez te jednostki postulatów społeczności lokalnych, które często są ignorowane przez władze miasta. Niekorzystnym zjawiskiem wynikającym z przyjętych rozwiązań organizacyjnych jest chociażby scentralizowany system obsługi



mieszkańców, w tym brak możliwości skorzystania przez nich z obsługi administracyjnej w pobliżu swojego miejsca zamieszkania.

Kolejny zespół czynników dotyczy samego procesu powstawania 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 scentralizowanego magistratu, jak również dążenie do zagwarantowania kontaktu samorządu z mieszkańcami miasta. Powstające dzielnice miały w założeniu służyć poznawaniu zbiorowych potrzeb i opinii krakowian.

Zmiana charakteru dzielnic z podmiotów opiniodawczych i przekażników informacji na współdecydentów w sprawach lokalnych była z kolei spowodowana koniecznością zapewnienia skutecznego mechanizmu realizacji postulatów społeczności lokalnych kierowanych pod adresem samorządu. Niemożność realizacji wniosków mieszkańców w sytuacji, gdy jednostki pomocnicze miały jedynie kompetencje opiniodawcze i wnioskodawcze, wynikała z braku mechanizmów potrzebnych do egzekwowania zgłaszanych postulatów i opinii. Ponadto dzielnice nie zyskały charakteru wspólnot lokalnych, co było podstawowym założeniem w procesie ich tworzenia. Mieszkańcy potraktowali jednostki pomocnicze jako usługodawcę, a nie jako forum, na którym utrwalaloby się poczucie wspólnotowości.

Nowe zadania stawiane jednostkom pomocniczym wymusiły nowelizację aktów prawa miejscowego, szczególnie statutów dzielnic, niezwykle trudno jest jednak odpowiedzieć jednoznacznie na pytania, czy rozwój norm prawnych odnoszących się do dzielnic miał charakter pierwotny czy wtórny, czy zmiany statutowe spowodowały wzrost kompetencji jednostek pomocniczych, czy też były tylko ich rezultatem. Wydaje się, że oba te czynniki oddziaływały jednocześnie. Przy czym charakter dokonywanych zmian w statutach dzielnic – najważniejszych aktach prawnych regulujących ich działalność – pozwala stwierdzić, że wdrażane zmiany ułatwiały rozwój jednostek pomocniczych, a zatem były czynnikiem (uwarunkowaniem) pośrednio wpływającym na ów proces.

Powołanie konwentu przewodniczących zarządów dzielnic stanowi następny element wpływający na wzmocnienie pozycji ustrojowej jednostek pomocniczych. Dzięki konwentowi dzielnice uzyskiwały niezwykle ważną prerogatywę – możliwość oddziaływania na elementy polityki prowadzonej przez organ wykonawczy krakowskiego samorządu.

Kluczowy zespół czynników, zwłaszcza z punktu widzenia przebiegu procesu rozwoju dzielnic, związany jest z uruchomieniem programu zadań powierzonych i priorytetowych. Wprowadzenie przez władze miasta Krakowa tego programu dało dzielnicom realną możliwość wpływania na działania samorządu w skali całego miasta poprzez bezpośredni udział w dystrybucji środków publicznych. Na decyzji o przekazywaniu tak licznych uprawnień jednostkom pomocniczym zaważyło przekonanie krakowskich samorządowców, że organy samorządowe będą lepiej dysponować środkami finansowymi niż aparat urzędniczy. 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 do nich przez mieszkańców.

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. Co istotne, 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 poprzez zwiększenie efektywności gospodarowania środkami publicznymi, jak również zapewnienia większej roli jednostek pomocniczych w ustroju samorządowym Krakowa.

Konstrukcja przyjętego systemu wyborczego zapewniająca identyfikację kandydatów z miejscem zamieszkania – a przez to dająca szanse wyborcze kandydatom niezależnym, zaangażowanym w sprawy lokalne – wraz ze stosunkowo wysoką aktywnością społeczną w procesie wyborczym (duża frekwencja, duża liczba kandydatów) niewątpliwie pozytywnie determinowała rozwój dzielnic.

Uzyskiwanie mandatów członków rad dzielnic przez osoby cieszące się poparciem głównych partii politycznych dodatkowo wpływało na realizację postulatów dzielnic. Często bowiem to właśnie ci samorządowcy stanowili bezpośrednie zaplecze najważniejszych ugrupowań politycznych. Silny głos dzielnic na scenie politycznej Krakowa wynika również z możliwości łączenia mandatów członków rad dzielnic z innymi mandatami samorządowymi. Dzięki temu liderzy rozmaitych środowisk mogą być obecni w swoich dzielnicach i na bieżąco poznawać ich problemy i potrzeby.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na pozycję dzielnic w ustroju samorządowym miasta jest wspieranie przez nie postulatów krakowian kierowanych

pod adresem władz miasta. Należy zauważyć, że chociaż wokół dzielnic nie wykrystalizowały się więzi lokalne łączące mieszkańców, jak chcieli tego ich twórcy, to jednak podmioty te skutecznie odgrywają rolę przekaźnika postulatów zgłaszanych przez mieszkańców. Dzielnice starają się poprzez wpływ formalny, a często także nieformalny, osiągnąć rozstrzygnięcia korzystne dla swoich mieszkańców. Skuteczność tych działań jest względnie wysoka jak na posiadane uprawnienia i kompetencje. Wprawdzie jednostki pomocnicze często nie osiągają zamierzonego celu (np. zablokowania oprotestowanej inwestycji), ale wpływają na ostateczny kształt jego realizacji.

Do grupy czynników negatywnie oddziałujących na proces rozwoju jednostek pomocniczych należy zaliczyć niektóre cechy systemu wyborczego skutkujące brakiem 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 o charakterze negatywnym jest również nierównomierny podział obszaru miasta na dzielnice, który utrudnia prawidłowy rozdział kompetencji pomiędzy dzielnicę a organy miasta, co hamuje proces przekazywania tym jednostkom nowych zadań i uprawnień.

Ważna grupa czynników oddziałujących na krakowskie dzielnice wynika bezpośrednio lub pośrednio z kontaktów międzynarodowych krakowskiego samorządu, w tym kontaktów międzynarodowych samych dzielnic. Należy tu jednak mieć na uwadze pewną prawidłowość polegającą na tym, że w sferze zarządzania samorządy miejskie pomimo częstego wzorowania się na rozwiązaniach przyjętych w innych miastach starają się wypracować swój własny model, pozwalający w sposób najbardziej efektywny realizować zakładane cele. Powoduje to szybkie odejście od skopiowanych wzorców na rzecz wypracowania indywidualnego modelu rozwiązań ustrojowych.

Bogate doświadczenia Krakowa w zakresie współpracy międzynarodowej, jak też kooperacja międzynarodowa jednostek pomocniczych powodują, że wpływ tych czynników na sferę funkcjonowania krakowskich dzielnic jest wyraźny. Analizując to zjawisko, można wyróżnić 2 kierunki jego oddziaływania: wewnętrzny i zewnętrzny. Wewnętrzny dotyczy wpływu współpracy międzynarodowej na działalność dzielnic Krakowa i jest wyraźnie widoczny chociażby na przykładzie współpracy 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, Orleanu oraz, w mniejszym stopniu, Wilna.

Wszystkie powyższe czynniki tworzą najważniejsze elementy tła prawno-ustrojowego kształtowania się ustroju krakowskich jednostek pomocniczych. Wzajemne oddziaływanie tych czynników jest wymierną przesłanką wskazującą na kierunek i charakter analizowanego procesu.

Ostatnią płaszczyzną badawczą jest analiza problemu badawczego na tle społecznym i politycznym. Ma ona nakreślić grupę czynników bezpośrednio związanych z oddziaływaniem mieszkańców miasta na proces kształtowania się przyjętego modelu jednostek pomocniczych oraz ukazać reakcje krakowian na zmiany zachodzące w ustroju dzielnic w tym mieście.

Zaprezentowane w niniejszej monografii badania ankietowe wykazały, że 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 formułują w stosunku do nich bardzo dużą liczbę postulatów i oczekiwań. Postulaty te dotyczą z jednej strony zmiany stylu działania rad dzielnic oraz ich relacji z mieszkańcami, z drugiej – zmian o charakterze organizacyjno-prawnym.

Zgłoszone przez uczestników badań wnioski w dużej mierze odnoszą się do 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 wyniki badań ankietowych, można zauważyć, że grupa ta kształtuje się na poziomie 30–50% ogółu mieszkańców miasta.

Omawiając rezultaty badawcze pod kątem prawidłowości konstruowanej tezy, należy wskazać, że jednym z czynników determinujących decentralizację zadań publicznych była duża aktywność obywatelska lokalna w skali miasta. Występowanie tego czynnika zostało potwierdzone w procesie badawczym, a jego skala została omówiona w sposób wyczerpujący przy okazji szczegółowej prezentacji wyników badań. Aktywność społeczna mieszkańców Krakowa połączona z istnieniem zinstytucjonalizowanych opiniotwórczych ośrodków w postaci rad i zarządów dzielnic wpłynęła na proces przekazywania tym jednostkom coraz to nowych zadań i kompetencji.

Dzielnice nie stały się wprawdzie lokalnymi wspólnotami, są jednak areną ścierania się interesów rozmaitych grup i środowisk społecznych. Jednostki pomocnicze stały się raczej platformą formułowania przez mieszkańców postulatów kierowanych do władz miasta.

Przytoczone wyniki badań uwiaryściły również zjawisko roszczeniowości członków rad dzielnic w stosunku do władz miasta, nakierowane zarówno na

przekazywanie organom jednostek pomocniczych coraz to nowych kompetencji, jak i na realizację przyjętych przez nie postulatów i wniosków. Świadczą o tym chociażby odpowiedzi udzielane przez członków rad dzielnic na pytania dotyczące zakresu kompetencji tych organów czy też diagnoza problemów uniemożliwiających skuteczne działanie jednostkom pomocniczym. Na taki stan rzeczy wpływ ma m.in. konstrukcja systemu wyborczego, pre-dysponująca wybór osób aktywnie działających na rzecz swoich wyborców (małe okręgi wyborcze, brak anonimowości).

Czynnikiem o charakterze politycznym odpowiedzialnym za wzrost pozycji ustrojowej dzielnic jest wywodzenie się większości radnych miasta i członków rad dzielnic z tego samego postsolidarnościowego środowiska politycznego. Wyniki badań pokazują, że większość dzielnicowych samorządowców identyfikuje się z centroprawicowymi ugrupowaniami politycznymi, podobnie jak zdecydowana większość osób zasiadających w radzie miasta w latach 1991–2015. Siła dzielnic na scenie politycznej miasta Krakowa wynika ponadto z rozwoju osobistych karier politycznych osób związanych z tymi jednostkami.

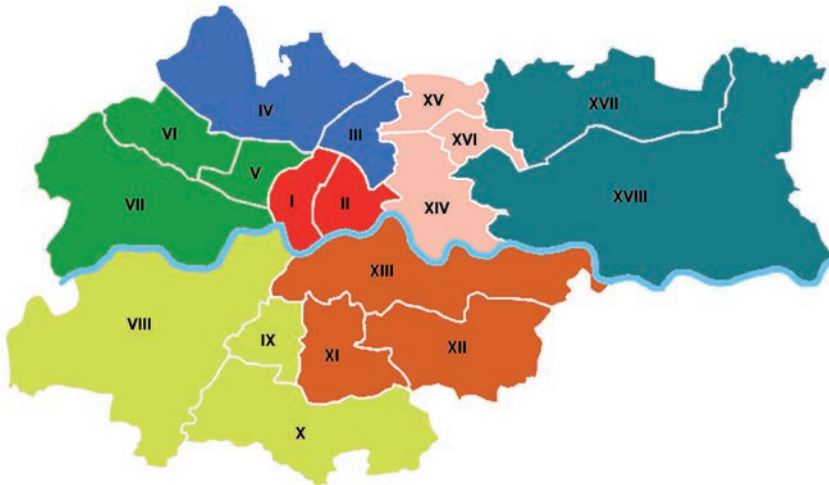
Kolejnym czynnikiem potwierdzającym pozycję ustrojową krakowskich dzielnic jest zaobserwowana skuteczność w realizowaniu postulatów społeczności lokalnych przez te jednostki, potwierdzona opiniami ich członków oraz mieszkańców, jak również dobra orientacja dzielnicowych samorządowców w problemach swoich wyborców.

Zarówno wyniki badań ankietowych, jak i analiza dostępnych źródeł potwierdziły otwarty charakter procesu kształtowania się ustroju krakowskich dzielnic. Można stwierdzić, że ów proces nie jest jeszcze zakończony, co oznacza, że nawet radykalne jego zmiany są w przyszłości możliwe.

Przeprowadzona w 2014 r. reforma dzielnic wydatnie usprawniła funkcjonowanie tych jednostek, wprowadziła mechanizmy partycypacji społecznej do zarządzania zadaniami dzielnic oraz była odpowiedzią na zmieniające się uwarunkowania prawnoustrojowe. Jednak wprowadzone wówczas zmiany minimalnie tylko objęły strukturę organów dzielnic oraz podział terytorialny miasta. Zdecydowanie bardziej radykalną propozycję zmian w tym zakresie w 2006 r. przedstawiło 3 przewodniczących zarządów dzielnic: 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 (zob. rysunek 19).

Redukcja liczby dzielnic zdaniem twórców reformy miała przynieść oszczędności rządu 2 mln zł, uzyskane głównie poprzez zmniejszenie kosztów administracyjnych (likwidacja 11 biur dzielnic oraz zmniejszenie liczby członków rad dzielnic). Ponadto wprowadzenie nowego podziału terytorialnego miasta miało być gwarancją uproszczenia struktury administracyjnej przez ujednoczenie granic jednostek pomocniczych z granicami okręgów wyborczych do Rady Miasta Krakowa. Autorzy zmian nie bez słuszności zauważyli, że zarówno Urząd Miasta Krakowa, jak i miejskie jednostki organizacyjne funkcjonowały i funkcjonują nadal na podstawie odrębnych podziałów terytorialnych, odwołujących się często do 4 dzielnic administracyjnych istniejących na terenie Krakowa w latach 1973–1991. Z powodu zbyt dużej liczby dzielnic żaden z publicznych urzędów nie zdecydował się do 2006 r. na zbudowanie swojej struktury z uwzględnieniem aktualnego podziału terytorialnego, co jest niezwykle ważną przesłanką przemawiającą, według twórców reformy, za ujednoczeniem struktury administracyjnej Krakowa<sup>1</sup>.

Rysunek 19. Proponowany podział Krakowa na 7 dzielnic na tle obecnie funkcjonującej struktury



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: P. Sularz, *Rys założeń do reformy ustroju Krakowa*, materiał niepublikowany.

<sup>1</sup> P. Sularz, *Rys założeń do reformy ustroju Krakowa*, materiał niepublikowany, s. 13.

## Podsumowanie i wnioski

Ważnym elementem proponowanych zmian były także działania zmierzające do uporządkowania zasad wypełniania mandatu członka rady dzielnicy. Twórcy reformy opowiadali się za wprowadzeniem zakazu łączenia tego mandatu z członkostwem w innych organizacjach przedstawicielskich, w tym w Radzie Miasta Krakowa, oraz 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. Reformatorzy dostrzegli problem nadmiernego rozpraszania środków finansowych przez te jednostki. Ich zdaniem działało się tak dlatego, że ciała przedstawicielskie w dzielnicach były zbyt liczne, podobnie jak sama liczba dzielnic:

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 zrozumiałe. 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 dzielnicę w ramach zadań powierzonych. Jednostki pomocnicze dysponują w sumie ok. 11 mln zł 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 przejezdności ulicy<sup>2</sup>.

Przeciwnicy proponowanych zmian zarzucali autorom reformy dzielnic swego rodzaju koniunkturalizm, a nawet populizm, proponowanie rozwiązań, które są akceptowalne dla większej części opinii publicznej, ale 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 paru budynków mieszkalnych), a jeszcze trudniej będzie im je realizować. Z drugiej strony duże i silne dzielnice, zamiast wykonywać

---

<sup>2</sup> Ibidem, s. 18.

zadania o charakterze lokalnym, zaczęły ingerować w ogólnomiejską sferę zarządzania zarezerwowaną dla organów samorządowych miasta, takich jak rada i prezydent. Ostatecznie propozycje zmian zostały przez Radę Miasta Krakowa odrzucone.

Postulowany charakter reformy dzielnic, jak też dyskusja publiczna, jaką ona wywołała, stanowią istotny argument przemawiający za otwartym na dalsze zmiany procesem kształtującym ustrój jednostek pomocniczych w Krakowie.





# Bibliografia

## I. Źródła

- Chrzanowski M.A., Strzebońska A., *Diagnoza krakowskich dzielnic 2016. Potencjały i wyzwania rozwojowe – raport z badań*, Centrum Ewaluacji i Analizy Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017.
- Dzielnice i rady dzielnic w opiniach mieszkańców Krakowa – raport z badań*, Instytut Badań Marketingowych i Społecznych VRG Strategia, Kraków 2005.
- Dzielnice Miasta Krakowa na przestrzeni wieków*, materiał zaprezentowany podczas konferencji z okazji 14. rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w Krakowie, Kraków 2005.
- Handzlik S., *Głos podczas dyskusji*, referat wygłoszony podczas konferencji z okazji 14. rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w Krakowie, Kraków 2005.
- Informacja Rady Ministrów o skutkach obowiązywania ustaw reformujących administrację publiczną*, Warszawa 2000.
- Karski K., *Funkcjonowanie dzielnic miasta stołecznego Warszawy*, referat wygłoszony na konferencji z okazji 14. rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w Krakowie, Kraków 2005.
- Kaszyk S., *Sołectwo jako jednostka pomocnicza w gminach wiejskich*, referat wygłoszony na Małopolskiej Konferencji „Dzielnice – Osiedla – Sołectwa, jednostki pomocnicze w samorządzie terytorialnym”, Kraków 2006.
- Kiszkiel P., *Funkcjonowanie dzielnic w Göteborgu*, referat wygłoszony na konferencji z okazji 14. rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w Krakowie, Kraków 2005.
- Kulesza M., *Rola jednostek pomocniczych samorządu gminy w Polsce*, referat wygłoszony na konferencji z okazji 14. rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w Krakowie, Kraków 2005.
- Łagodziński W., *Dzielnice m.st. Warszawy w aktualnych porównaniach statystycznych, prezentacja oddziału Warszawskiego Polskiego Towarzystwa Statystycznego*, Warszawa 2010.
- Mały Rocznik Statyczny 1939*, Główny Urząd Statystyczny, Kraków 1939.
- Morawiec W., *Rady Sołeckie w gminach wiejskich*, referat wygłoszony na Małopolskiej Konferencji „Dzielnice – Osiedla – Sołectwa, jednostki pomocnicze w samorządzie terytorialnym”, Kraków 2006.

## Bibliografia

- Migdał A., *Sprawozdanie Zarządu Dzielnicy IX za 2007 r. Pismo Rady Dzielnicy IX Łą-giewniki-Borek Fałęcki*, marzec 2008.
- Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa przyjęta przez Radę Mi-nistrów w dniu 12 grudnia 2000 r., druk sejmowy nr 2479, Warszawa 2000.
- Ogłoszenie Generalnego Komisarza głosowania ludowego o wyniku głosowania ludo-wego z dnia 30 czerwca 1946 r. (Monitor Polski nr 61, poz. 115).
- Pakoński K., *Geneza powstania dzielnic miasta Krakowa*, referat wygłoszony na kon-ferencji z okazji 14. rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w Krakowie, Kra-ków 2005.
- Powiaty i miasta na prawach powiatu po roku reformy na podstawie danych Systemu Mo-nitorowania Reformy Administracji Publicznej*, Departament Wdrażania i Monito-rowania Reformy Administracji Publicznej MSWiA, Warszawa 2000.
- Protokół końcowy grupy roboczej Okrągłego stołu*, „Rada Narodowa” 1989, nr 27–28.
- Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa z dnia 12 paź-dziernika 1998 r.*, archiwum Urzędu Miasta Krakowa.
- Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa z dnia 27 paź-dziernika 2002 r.*, archiwum Urzędu Miasta Krakowa.
- Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa z dnia 16 listopa-da 2006 r.*, archiwum Urzędu Miasta Krakowa.
- Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa z dnia 9 stycznia 2011 r.*, archiwum Urzędu Miasta Krakowa.
- Protokoły wyników wyborów do Rad Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa z dnia 16 listopa-da 2014 r.*, archiwum Urzędu Miasta Krakowa.
- Raport o Stanie Miasta 2003*, Kraków 2004.
- Reforma samorządowa, materiały źródłowe 1980–1990*, red. J. Regulski, Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2000.
- Rocznik statystyczny miasta Krakowa 1936*, Główny Urząd Statystyczny, Kraków 1936.
- Rocznik Statystyczny Województwa Mazowieckiego 2001*, Urząd Statystyczny w Warsza-wie, Warszawa 2001.
- Rónaszéki L., *Rozwiązania ustrojowe samorządu terytorialnego w państwach europej-skich na przykładzie wybranych miast*, referat wygłoszony na konferencji poświę-iconej dzielnicom, Kraków, kwiecień 2005.
- Sularz P., *Rys założeń do reformy ustroju Krakowa*, materiał niepublikowany.
- Uchwała Senatu w sprawie samorządu terytorialnego z dnia 29 lipca 1989 r.*, „Rada Na-rodowa” 1990, nr 35.

## II. Opracowania

- Adamovich L.K., Funk B.Ch., *Österreichisches Verfassungsrecht*, Springer Verlag, Wien–New York 1982.

- Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, tłum. W. Betkiewicz et al., red. A. Kloskowska-Dudzińska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Bednarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W., *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2006.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wydawnictwo Przemiany, Warszawa 1990.
- Bieniarzówna J., Małecki J.M., *Dzieje Krakowa tom 2. Kraków w wiekach XVI–XVIII*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1984.
- Bieniarzówna J., Małecki J.M., *Dzieje Krakowa tom 3. Kraków w latach 1796–1918*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1979.
- Bieniarzówna J., Małecki J.M., *Dzieje Krakowa tom 4. Kraków w latach 1918–1939*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1997.
- Bogumil J., Naschold F., *Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2000.
- Brunner E., *Die Organisation der Wiener Stadtverwaltung*, Stadt Wien, Wien 2000.
- Chmielnicki P., *Statuty jednostek pomocniczych gminy: wzory z komentarzem*, Municipium, Warszawa 2004.
- Chwalba A., *Dzieje Krakowa tom 5. Kraków w latach 1939–1945*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2002.
- Chwalba A., *Dzieje Krakowa tom 6. Kraków w latach 1945–1989*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2004.
- Dawidowicz W., *Zarys organów administracji terytorialnej w Polsce*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978.
- Dolnicki B., *Modele Samorządu Terytorialnego w Polsce i Europie*, Wydawnictwo Andrzeja Abramskiego, Katowice 1994.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003.
- Dworak K., *Współpraca międzynarodowa miast a rozwój lokalny (na przykładzie miast Krakowa)*, Promotor, Warszawa 2011.
- Dyktat czy uczestnictwo? *Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. 1, red. A. Olech, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.
- Dzielnice Krakowa*, red. H. Gajoch et al., Kancelaria Rady Miasta i Dzielnic Krakowa: Urząd Miasta Krakowa, Kraków 2001.
- Encyklopedia socjologii t. 3*, red. nauk. H. Domański et al., Oficyna Naukowa, Warszawa 2000.
- Faliński S., *Warszawski samorząd terytorialny w latach 1990–2002. Geneza, ustrój, idee ustrojowe, aktywność*, Difin, Warszawa 2013.
- Faliński S., *Warszawskie warianty. Zrealizowane i niezrealizowane koncepcje ustroju Warszawy w latach 1990–2002*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, Siedlce 2013.
- Frančić M., *Kraków – kalendarz dziejów od prawieków do wybuchu I wojny światowej*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2000.

## Bibliografia

- Fras Z., *Galicja. A to Polska własnie*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 1999.
- Gdulewicz E. et al., *Ustroje państw współczesnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1997.
- Gilowska Z., Kieres L., Sowiński R., *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie*, Fundusz Współpracy, Warszawa 1993.
- Goclon J., *Statut Krajowy Galicji z 1861 r.*, [w:] *Konstytucje Polski*, red. M. Kallas, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1990.
- Institucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. W. Radecki, Difin, Warszawa 2010.
- Jaroszyński M., *Zagadnienia rad narodowych: studium prawnopolityczne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1961.
- Jasicki J., *Zarys historii samorządu krakowskiego na tle zmian ustrojowych i politycznych w Polsce do 1939 r.*, Kancelaria Rady Miasta i Dzielnicy Krakowa: Urząd Miasta Krakowa, Kraków 2009.
- Jędraszko A., *Samorząd w Niemczech: na przykładzie Stuttgartu*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 1994.
- Konieczny F., *Dzieje administracji w Polsce w zarysie*, Okręgowa Szkoła Policji Państwowej Ziemi Wileńskiej, Wilno 1924.
- Kozłowska-Budkowska Z., *Najdawniejsze roczniki krakowskie i kalendarze*, Pomniki Dziejowe Polski, seria II, t. 5, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978.
- Kraków – studia nad rozwojem miasta*, red. J. Dąbrowski, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1957.
- Kraków w Polsce Ludowej*, red. J.M. Małecki, Towarzystwo Miłośników Historii i Zabytków Krakowa, Kraków 1996.
- Krasowski K. et al., *Historia ustroju państwa*, Ars boni et aequi, Poznań 1994.
- Kronika Krakowa*, red. M.B. Michalik, Wydawnictwo Kronika, Warszawa 1996.
- Kroński A., *Teoria samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Przemiany, Warszawa 1990.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Lipowicz I., *Reforma samorządowa – ustrój powiatu a ustrój gminy*, SAS, Warszawa 2005.
- Ładogórski T., *Studia nad zaludnieniem Polski XIV wieku*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1958.
- Miemiec M., *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Kolonia Limited, Wrocław 2007.
- Narloch Ł., *Spółczeństwo obywatelskie w Gdyni – analiza socjologiczna*, Promotor, Kraków 2008.
- Niechaj M., *Od Rajców do Radnych: w stulecie Statutu Gminy Miasta Krakowa*, Muzeum Historyczne Miasta Krakowa, Kraków 2001.
- Niemcy w świetle faktów i liczb*, red. A. Kappler, A. Grevel, tłum. J. von Rymon Lipinski, Societäts-Verlag, Frankfurt nad Menem 1999.
- Niziołek M., *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.

- Noga Z., *Krakowska rada miejska w XVI wieku. Studium o elicie władzy*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej, Kraków 2003.
- Osekowski Cz., *Referendum 30 czerwca 1946 r. w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
- Początki chrześcijaństwa w Polsce południowej w świetle źródeł archeologicznych i pisa-nych*, red. A. Żaki, „Symposiones” 1981, t. 1.
- Podgórze w dziejach wielkiego Krakowa*, red. J.M. Małecki, Secesja, Kraków 2000.
- Podstawowe źródła do nauki polskiego prawa konstytucyjnego*, red. A. Patrzalek, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1979.
- Pokladecki J., *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1996.
- Polska administracja publiczna po reformie: ustrój – kompetencje – liczby*, red. J. Płoskonka, Standruk, Lublin 1999.
- Purchla J., *Kraków – prowincja czy metropolia?*, Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych Universitas, Kraków 1996.
- Regulski J., Górski D., *Koncepcja reformy jednostek pomocniczych miasta Poznania (założenia)*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa–Szczecin 2007.
- Rożek M., *Kraków*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2000.
- Rybicki Z., *System rad narodowych w PRL*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1973.
- Sady R., *Kraków i jego dzielnice 1945–2002*, Roman Sady, Kraków 2003.
- Samorząd miejski. Zadania, instytucje, formy*, red. S. Wróbel, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań–Chorzów 2008.
- Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Małachowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002.
- Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999.
- Samorząd terytorialny: ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2001.
- Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, red. A.K. Piasecki, Andrzej Piasecki, Zielona Góra 2001.
- Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004.
- Samorządowcy w Małopolsce 1990–2010: publikacja z okazji 20-lecia samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Stańczyk, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2010.
- Skowroński J., *Kraków cesarsko-królewski*, Wydawnictwo Galaktyka, Łódź 2003.
- Sowa K., *Miasto – środowisko – mieszkanie*, Politechnika Krakowska, Kraków 1988.
- Statuty jednostek samorządu terytorialnego – regulacje europejskie i amerykańskie*, red. W. Kisiel, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005.

## Bibliografia

- Studia nad dziejami miast i mieszczaństwa w średniowieczu t. 1*, red. M. Bogucka et al., Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1996.
- Swianiewicz P., *Życzliwa obojętność – władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*, Krzysztof Kleszcz, Warszawa 2001.
- Swianiewicz P. et al., *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, Dom Wydawniczy i Handlowy Elipsa, Warszawa 2013.
- Vademecum poznańskiego radnego osiedlowego*, red. P. Sztando, J. Zujewicz, Fundacja Altum, Poznań 2015.
- Vademecum radnego dzielnicy*, red. K. Trafas, Komitet Obywatelski Miasta Krakowa, Kraków 1996.
- Widawski J., *Miejskie mury obronne w państwie polskim do początku XV wieku*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1973.
- Wierzbica A., *Miasto na prawach powiatu: zagadnienia ustrojowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2006.
- Władze lokalne w Europie Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Stowarzyszenie Pomocy Szkole „Belfer”, Katowice 1998.
- Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Wyższa Szkoła Humanistyczna, Pułtusk 2003.
- Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*, red. A. Skorupska, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2005.
- Wyrozumski J., *Dzieje Krakowa tom 1. Kraków do schyłku wieków średnich*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1992.
- Z dziejów Krowodrzy*, red. M. Niechaj, Księgarnia Akademicka, Kraków 2000.
- Z przeszłości Krakowa*, red. J.M. Małecki, Państwowe Wydawnictwa Naukowe, Warszawa-Kraków 1989.
- Zawadzki A.W., *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1971.

## III. Czasopisma

- Adamik B., *Tok instancji przed organami samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 9.
- Bereza S., *Przegląd niektórych problemów dyskusji prasowej o radach narodowych*, „Studia Socjologiczno-Polityczne” 1958, nr 1.
- Brown P., *Addressing Public Distrust*, „Technology Review”, lipiec 1992.
- Chechelski P., *Wileński Zwierzyniec w Zwierzynieckim Salonie Artystycznym*, „Kurier Zwierzyniecki” 2006, nr 6.
- Czyż A., *Samorząd terytorialny na Węgrzech*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2.
- Dolnicki B., *Monokratyczne organy samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 12.

- Dolnicki B., *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2.
- Dojwa K., *Kobiety w wyborach samorządowych w Polsce (1990–2002)*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4.
- Dojwa K., Placety J., *Wybrane aspekty statusu i roli sołtysa w świetle badań własnych*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2.
- Drożdż M., *Goście z Ukrainy*, „Biuletyn Dzielnicy III Prądnik Czerwony” 2007, nr 4.
- Edwarczyk B., *Rozwój obszarów metropolitalnych w świetle transformacji samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1990–2014*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 77.
- Grynys R., *Przedwojenny samorząd terytorialny podstawą odbudowy samorządu lokalnego w III Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2.
- Hawanek A., *Z działalności Rady Dzielnicy VII*, „Kurier Zwierzyniecki” 2007, nr 3 (144).
- Izdebski H., *Unitarność gminy*, „Wspólnota” 2004, nr 24.
- Jagielski J., *Opinia prawna dotycząca niektórych aspektów zagadnienia zgodności ustawy z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy z Konstytucją RP oraz regulacjami międzynarodowoprawnymi, dotyczącymi samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 7–8.
- Jagielski J., *Sejmik samorządowy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6.
- Jakubowski K., *Kontrowersyjne inwestycje*, „Kurier Podwawelski” 2005, nr 121.
- Jałowicz J., *Dlaczego nie chcą spopielać?*, „Gazeta Wyborcza” 2005, nr 252.
- Jałowicz J., *Niczym kotłownia – syndrom NIMBY*, „Gazeta Wyborcza” 2005, nr 237.
- Jałowicki B., *Czy Warszawa i jej gminy są społecznościami lokalnymi? Opinia zlecona przez Biuro i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 7–8.
- Kalisiak-Mędelska M., *Znaczenie samorządu pomocniczego w realizacji zadań publicznych. Wprowadzenie do tematu*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 152.
- Kieres L., *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10.
- Korkuć M., *Wybory 1947 – mit założycielski komunizmu*, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej” 2007, nr 1–2.
- Kowalewski T., *Trudne początki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Kowalik J., *Szanse i zagrożenia bezpośrednich wyborów wójtów i burmistrzów w opinii szefów zarządów gmin III kadencji – raport z badań*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 6.
- Kursa M., *Odszukaj nową nazwę dzielnicy, w której mieszkasz Rada miasta zamieniła liczbę dzielnic na nazwy*, „Gazeta Wyborcza” 2006, nr 121.
- Liczebność mieszkańców Krakowa*, „Goniec Krakowski” z 26 września 1944, nr 225.
- Maj A., *Radny zadba o radnego*, „Dziennik Polski” 2008, nr 220.
- Mitkowski J., *Nationality Problems and Patterns in Medieval Polish Towns: the Example of Cracow*, tłum. T.M. Kamiński, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne” 1978, nr 59.



## Bibliografia

- O'Hare M., *Waste Disposal – Not In My Back Yard*, „Vital Speeches of the Day” 1992, nr 59.
- Piątek S., *Ustawowe podstawy związków komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Podgórski K., *Ustawowa regulacja zadań gminy jako jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12.
- Rabska T., *Ocena prawna zgodności przepisów ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2002 r. nr 41, poz. 361) z Konstytucją RP z 1997 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 7–8.
- Rabska T., *Zakres działalności gospodarczej*, „Wspólnota” 1993, nr 21.
- Regulski J., *Samorząd terytorialny. Skąd i dokąd?*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Skłodkowski J., *Prawo czy bezprawie?*, „Wspólnota” 1992, nr 19.
- Sowiński R., *Udział polskich samorządów w zrzeszeniach międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 6.
- „Wiadomości Dzielnicy III” 1996, nr 10 (26).
- Wilkanowicz S., *Formy i zadania samorządu*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 25.
- Wolsink M., *Entanglement of Interests and Motives: Assumptions behind the NIMBY-theory on Facility Sitting*, „Urban Studies” 1994, nr 31.
- Wyrozumski J., *Roman Grodecki o średniowiecznym Krakowie*, „Rocznik Krakowski” 1978, t. 49.
- Zawadzka B., *Rady Narodowe a samorzady w świetle projektów nowych regulacji prawnych*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 1.
- Zięba-Załuca H., *Współpraca międzynarodowa samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2.
- Żelazo A., *Samorząd gminny w stosunkach międzynarodowych. Pierwsze przybliżenie*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2001, nr 2.

## IV. Strony internetowe

- 1915 – Połączenie Podgórze i Krakowa – prasówka, Podgorze.pl [<http://www.podgorze.pl/1915-polaczenie-podgorza-i-krakowa-prasowka/>; dostęp: 28 czerwca 2013].
- Aufgaben der Bezirke mit vollem Entscheidungsrecht – Dezentralisierung in Wien*, Stadt Wien [<http://www.wien.gv.at/bezirke/dezentralisierung/entscheidungsrecht/>; dostęp: 31 października 2016].
- Badam Poznań* [<http://badam.poznan.pl/2019-03-wybory-do-rad-osiedli/>; dostęp: 29 czerwca 2021].
- Baza demograficzna Głównego Urzędu Statystycznego* [<http://demografia.stat.gov.pl/baza-demografia/Tables.aspx>; dostęp: 11 stycznia 2017; stan na 30 czerwca 2016].
- Bezirksjugendräte*, Stuttgart [<http://www.jugendrat-stuttgart.de/item/show/443629>; dostęp: 23 sierpnia 2012].
- Biuletyn Informacji Publicznej Gmina Miasta Gdańska* [<https://bip.gdansk.pl/>]; dostęp: 12 stycznia 2017].

- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Bydgoszcz* [[http://bip.um.bydgoszcz.pl/rada\\_mia-sta/rady\\_osiedli/](http://bip.um.bydgoszcz.pl/rada_mia-sta/rady_osiedli/); dostęp: 12 stycznia 2017].
- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Gdyni* [<https://bip.um.gdynia.pl/>; dostęp: 14 grudnia 2021].
- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa* [<https://bip.krakow.pl/>; dostęp: 14 grudnia 2021].
- 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].
- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Częstochowy* [<http://bip.czystochowa.pl/contents/71380>; dostęp: 12 stycznia 2017].
- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Katowice* [<http://bip.katowice.eu/Rada-Miasta/JednostkiPomocnicze/default.aspx>; dostęp: 12 stycznia 2017].
- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Łodzi* [<https://bip.uml.lodz.pl/>; dostęp: 14 grudnia 2021].
- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Poznania* [<http://bip.poznan.pl/bip/stare-miasto,jednostki-pomocnicze,22/>; dostęp: 12 lutego 2017].
- 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].
- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego Wrocławia* [<http://bip.um.wroc.pl/contents/6>; dostęp: 12 stycznia 2017].
- 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].
- Biuletyn Informacji Publicznej – Toruń* [<http://www.bip.torun.pl/cms.php?Kod=104>; dostęp: 12 stycznia 2017].
- 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].
- Budżet Obywatelski Miasta Krakowa* [<http://budzet.krakow.pl>; dostęp: 17 czerwca 2017].
- Burmistrz i władze miasta, *Urząd Miasta Trzebinia* [<http://www.trzebinia.pl/index.php/urzed/samorzad-i-administracja/burmistrz>; dostęp: 19 lutego 2012].
- Charytoniuk J., *Jakie zmiany wnosi nowa ustawa o finansach publicznych?*, Infor.pl [<http://ksiegowosc.infor.pl/raport-dnia/111088,Jakie-zmiany-wnosi-nowa-ustawa-o-finansach-publicznych.html>; dostęp: 12 stycznia 2017].
- Dąbkowski B., *Radni osiedlowi chcą zmiany ordynacji wyborczej. Skarżą się na układy towarzyskie*, „Głos Wielkopolski” [online], 22 czerwca 2015 [<http://www.gloswielkopolski.pl/artykul/3908437,radni-osiedlowi-chca-zmiany-ordynacji-wyborczej-skarza-sie-na-uklady-towarzyskie,2,id,t,sa.html>; dostęp: 28 stycznia 2017].
- 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].

## Bibliografia

- Dominanta*, Obliczenia Statystyczne [https://obliczeniastatystyczne.pl/dominanta/; dostęp: 7 stycznia 2022].
- Drath J., *Ile zarabiają radni w dzielnicach?*, LoveKraków.pl [http://lovekrakow.pl/aktualnosci/diety-radnych-dzielnicych\_7794.html; dostęp: 13 stycznia 2017].
- Dzielnice*, Lublin [http://lublin.eu/rady-dzielnicy/dzielnice/; dostęp: 14 grudnia 2021].
- Dzielnice miasta Gdyni na koniec 2016 r.* [http://gdynia.pl/wszystko/o/gdyni/liczby/102\_30105.html; dostęp: 19 lutego 2017].
- Dzielnice Miasta Krakowa*, Krakow.pl [http://www.krakow.pl/samorzad/9620,artykul,dzielnice.html; dostęp: 14 grudnia 2021].
- Finanse osiedli*, serwis internetowy Stare Miasto – Rada Osiedla – Poznań [http://staremiasto.poznan.pl/rada\_osiedla/; dostęp: 21 stycznia 2017].
- Finanse osiedli Poznania*, serwis internetowy Urzędu Miasta Poznania [http://www.poznan.pl/mim/osiedla/finanse,p,9350,9729.html; dostęp: 21 stycznia 2017].
- Formy i narzędzia realizacji założeń współpracy międzynarodowej*, Kraków Otwarty na Świat [https://www.krakow.pl/otwarty\_na\_swiat//otwarty\_na\_swiat/3074,artykul,formy\_i\_narzedzia\_realizacji\_zalozen\_wspolpracy\_miedzynarodowej.html; dostęp: 11 lipca 2013].
- Gawrońska A., *Ile planów zagospodarowania mają miasta?*, serwis internetowy miasta Lublin [https://lublin.eu/lublin/aktualnosci/ile-planow-zagospodarowania-majamiasta-rzeczpospolita,7433,66,1.html; dostęp: 12 marca 2014].
- 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].
- Göteborgs Stad* [http://www.goteborg.se; dostęp: 23 sierpnia 2012].
- Grzeszczak R., *Struktura administracji w Niemczech*, Programy Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III A dla Dolnego Śląska [http://www.interreg3a.dolnyslask.pl/pliki/szkolenia/OAdministracji\_SamorzadzieW-Niemczech.pdf; dostęp: 23 sierpnia 2012].
- Historia Dzielnicy Babie Doły*, serwis poświęcony Dzielnicy Gdynia Babie Doły [https://babie-doly.trojmiasto.pl/historia/; dostęp: 31 lipca 2017].
- Historia Lasu Wolskiego*, Fundacja Miejski Park i Ogród Zoologiczny w Krakowie [http://www.zoo-krakow.pl/doc.php?group=19; dostęp: 12 maja 2013].
- Historia Nowej Huty*, Nowa Huta [http://www.nh.pl/historia.htm; dostęp: 21 lipca 2013].
- Informacje o Austrii*, Konsulat Austrii w Poznaniu [http://konsulataustrii.pl/informacjeau.htm; dostęp: 21 czerwca 2013].
- Janiszewska K., *Grzegórzki protestują przeciw nowym blokom*, „Gazeta Krakowska” [online] [https://gazetakrakowska.pl/grzegorzki-protestuja-przeciw-nowym-blokom/ar/7762; dostęp: 8 grudnia 2021].
- Kijów – historia współpracy*, Kraków Otwarty na Świat [http://www.krakow.pl/otwarty\_na\_swiat/2531,hist,1,0,otwarty\_na\_swiat.html; dostęp: 9 grudnia 2021].
- Komitet Obywatelski Miasta Krakowa* [http://www.komk-krakow.pl/www/index.php/historia/; dostęp: 16 kwietnia 2013].

- 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].
- Konsultacje w sprawie rad osiedli – jednostek pomocniczych miasta Poznania*, serwis internetowy Urzędu Miasta Poznania [<http://www.poznan.pl/mim/info/news/konsultacje-w-sprawie-rad-osiedli-jednostek-pomocniczych-miasta-poznania,31744.html>]; dostęp: 21 stycznia 2017].
- 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].
- Krakowski portal historyczny Kazimierz zaprasza* [<http://www.kazimierz.zaprasza.eu/history/>]; dostęp: 19 listopada 2013].
- Ludność Krakowa na przestrzeni wieków* [[http://www.wawel.net/liczby\\_ludnosc.htm](http://www.wawel.net/liczby_ludnosc.htm)]; dostęp: 28 czerwca 2013].
- Ludwiczak J., *Poznańskie osiedla otrzymają ponad 23,5 mln zł*, Onet.pl [<https://wiadomosci.onet.pl/poznan/poznanskie-osiedla-otrzymaja-ponad-235-mln-zlotych/38ppp96>]; dostęp: 23 listopada 2021].
- Lwów – historia współpracy*, Kraków Otwarty na Świat [[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: 9 grudnia 2021].
- Maj A., *Mieszkańcy sami napiszą uchwały*, „Dziennik Polski” [online], 13 lutego 2012 [<https://dziennikpolski24.pl/mieszkanicy-sami-napisza-uchwaly/ar/3116826>]; dostęp: 1 grudnia 2021].
- 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].
- Małopolska Konferencja „Dzielnice – Osiedla – Sołectwa – jednostki pomocnicze w samorządzie terytorialnym”, Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski [<http://www.sgpm.krakow.pl/wydarzenia/formatka.php?idwyb=32>]; dostęp: 21 września 2013].
- Mapa jednostek pomocniczych*, serwis internetowy Urzędu Miasta Poznania [<http://www.poznan.pl/mim/osiedla/mapa-jednostek-pomocniczych,p,13569,13570,20473.html>]; dostęp: 19 grudnia 2016].
- Matczak P., *Spoleczne uwarunkowania eliminacji syndromu NIMBY*, [w:] *Podmiotowość społeczności lokalnej*, red. R. Cichocki [[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].
- Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, dom.pl [<http://www.dom.pl/miejscowy-plan-zagospodarowania-przestrzennego.html>]; dostęp: 15 lipca 2013].
- Niechaj M., *Podziały Administracyjne Krakowa*, Magiczny Kraków [[http://www.krakow.pl/gospodarka/html/jubile-e/podzial\\_o.html](http://www.krakow.pl/gospodarka/html/jubile-e/podzial_o.html)]; dostęp: 23 sierpnia 2010].
- Nowe statuty dzielnic*, Goniec Małopolski [<http://www.goniecmałopolski.pl/artykul,1485,nowe-statuty-dzielnic.html>]; dostęp: 12 stycznia 2017].

## Bibliografia

- Nowicki K., *Są już wyniki wyborów osiedlowych*, Codzienny Poznań [http://www.codziennypoznan.pl/artypkuk/2015-03-24/sa-juz-wyniki-wyborow-osiedlowych; dostęp: 28 stycznia 2017].
- Odwolanie wójta*, e-prawnik [http://www.e-prawnik.pl/porady-prawne/prawo-administracyjne-1/odwolanie-wojta.html; dostęp: 12 maja 2013].
- Organy jednostek pomocniczych*, serwis internetowy Urzędu Miasta Poznania [http://www.poznan.pl/mim/osiedla/organy-jednostek-pomocniczych,p,9350,9730.html; dostęp: 21 stycznia 2017].
- Orlean – historia współpracy*, Kraków Otwarty na Świat [https://www.krakow.pl/otwarty\_na\_swiat/2531,hist,25,0,otwarty\_na\_swiat.html; dostęp: 9 grudnia 2021].
- Osiedlowi radni: ile pieniędzy otrzymują za swoją pracę?*, epoznan.pl [http://www.epoznan.pl/news-news-45619Osiedlowi\_radni\_ile\_pieniedzy\_otrzymuja\_za\_swoja\_prace; dostęp: 21 stycznia 2017].
- Paluch M., *Kraków: zmiany w statutach dzielnic to więcej władzy dla mieszkańców. Będzie rewolucja?*, Kraków Nasze Miasto [https://krakow.naszemiasto.pl/krakow-zmiany-w-statutach-dzielnic-to-wiecej-wladzy-dla/ar/c1-2139336; dostęp: 1 grudnia 2021].
- Pelowski W., *Kraków a zagranica: dużo kontaktów, mało efektów*, „Gazeta Wyborcza Kraków” [online], 10 stycznia 2008 [http://www.krakow.wyborcza.pl/krakow/1,44425,4828111.html; dostęp: 21 czerwca 2013].
- Położenie gminy Dulowa*, Dulowa.pl [http://www.dulowa.pl/polozenie; dostęp: 19 lutego 2012].
- Portal informacyjny Głównego Urzędu Statystycznego* [http://www.stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankingi-statystyczne/miasta-najwieksze-pod-wzgledem-liczby-ludnosci; dostęp: 23 sierpnia 2015].
- Portal internetowy Porozumienia Osiedli Samorządowych miasta Poznania* [http://www.porozumienie.poznan.pl/dokumenty; dostęp: 27 stycznia 2017].
- Posłowie*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej [http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/posel.xsp?id=324; dostęp: 16 kwietnia 2013].
- Prezydent Szczurek: Głosujemy na rady dzielnic*, magazyn „Wybrzeże24” [online] [http://wybrzeze24.pl/gazeta-gdanska-temat-dnia/prezydent-szczurek-glosujemy-na-rady-dzielnic; dostęp: 30 stycznia 2017].
- Projekt nowej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, Czasopisma C.H. Beck. Profesjonalny serwis prawniczy [http://www.czasopisma.beck.pl/nieruchomosci/aktualnosc/projekt-nowej-ustawy-o-zagospodarowaniu-przestrzennym; dostęp: 16 kwietnia 2013].
- Pronobis G., *Mieszkańcy w planowaniu przestrzennym*, Masz Głos [http://www.maszglos.pl/materiały-edukacyjne/mieszkanicy-w-planowaniu-przestrzennym; dostęp: 27 lutego 2014].
- Rady dzielnic bez tłumów*, Trójmiasto.pl [http://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Rady-Dzielnic-bez-tlumow-n22330.html; dostęp: 31 stycznia 2017].
- Rady osiedli w Szczecinie* [http://osiedla.szczecin.pl/; dostęp: 12 stycznia 2017].

- 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].
- Sadowska-Dubicka E., *W Białymstoku wrócą 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].
- Samorządowe kolegia odwoławcze – jaką pełnią funkcję?*, e-prawnik [https://e-prawnik.pl/temat/po-co-nam-samorzadowe-kolegia-odwolawcze.html; dostęp: 7 stycznia 2022].
- Sielski M., *Gdynia: Rady dzielnic wybrane*, Trójmiasto.pl [http://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Gdynia-Rady-Dzielnic-wybrane-n46682.html; dostęp: 31 stycznia 2017].
- Sielski M., *Wyniki wyborów do Rad Dzielnic w Gdyni*, Trójmiasto.pl [http://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Wyniki-wyborow-do-Rad-Dzielnic-w-Gdyni-n133151.html; dostęp: 27 czerwca 2021].
- Skala Likerta*, MojaSocjologia.pl [http://www.mojasocjologia.pl/skala-likerta/; dostęp: 11 lipca 2017].
- Skowron G., *Wybory do rad dzielnic 2018 w Krakowie. Wystarczyło uzyskać kilkanaście głosów, by zostać radnym*, „Dziennik Polski” [online] [https://dziennikpolski24.pl/wybory-do-rad-dzielnic-2018-w-krakowie-wystarczylo-uzyskac-kilkanascie-glosow-by-zostac-radnym/ar/13713052; dostęp: 27 czerwca 2021].
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Warszawy* [https://www.architektura.um.warszawa.pl/studium; dostęp: 19 kwietnia 2013].
- Stuttgart [http://www.stuttgart.de; dostęp: 23 sierpnia 2012].
- Szczerba P., *Pieniądze z konkursów dzielą radnych gdyńskich dzielnic*, Trójmiasto.pl [http://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Pieniadze-z-konkursow-dziela-radnych-gdyskich-dzielnic-n73373.html; dostęp: 31 stycznia 2017].
- 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].
- Ustawa warszawska – zgodna z konstytucją*, Money.pl [http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/ustawa;warszawska;zgodna;z;konstytucja,160,0,58016.html; dostęp: 14 lipca 2012].
- Ustrój, Warszawa. Oficjalny Portal Miasta [https://um.warszawa.pl/waw/radawarszawy/-/ustroj-miasta; dostęp: 7 stycznia 2022].
- Warszawa administracyjnie*, eKurjer Warszawski [http://www.ekurjerwarszawski.pl/warszawa.html; dostęp: 10 czerwca 2015].
- Wierzbicki T., *Rady osiedli dostały pieniądze na budowę dróg lokalnych*, portal osiedlowy osiedla Świerczewo [http://www.swierczewo.poznan.pl/aktualnosci/rady-osiedli-dostaly-pieniadze-na-budowe-drog-lokalnych; dostęp: 21 stycznia 2017].

## Bibliografia

- Wrzos-Lubaś M., *Prezydent Krakowa tnie kasę w dzielnicach*, „Gazeta Krakowska” [online], 19 czerwca 2012 [<http://www.gazetakrakowska.pl/artykul/417360,prezydent-krakowa-tnie-kase-w-dzielnicach,id,t.html>]; dostęp: 19 kwietnia 2013].
- 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].
- Wydział Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Krakowa* [<https://www.bip.krakow.pl/?id=412>]; dostęp: 14 grudnia 2021].
- Wyniki głosowania i wyniki wyborów do Rady Miasta Krakowa z 2006 r.*, Państwowa Komisja Wyborcza [<http://wybory2006.pkw.gov.pl/kbw/wynikiRadaMiasta9ff4.html?jdn=126101>]; dostęp: 11 lutego 2013].
- Wyniki wyborów do rad osiedli Poznania z 2011 r.*, serwis internetowy Urzędu 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 r.*, serwis internetowy Urzędu Miasta Poznania [<http://www.poznan.pl/mim/osiedla/wyniki-wyborow,p,29254,29262,29851.html>]; dostęp: 28 stycznia 2017].
- Wyniki wyborów samorządowych do Rady Miasta Krakowa z 2002 r.*, Państwowa Komisja Wyborcza [<http://www.wybory2002.pkw.gov.pl/grada/gw1/index.html>]; dostęp: 11 lutego 2013].
- Zasady prowadzenia współpracy międzynarodowej*, Kraków Otwarty na Świat [[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: 9 grudnia 2021].
- Zmiana nazw krakowskich dzielnic*, Kraków Nasze Miasto [<https://krakow.naszemiasto.pl/zmiana-nazw-krakowskich-dzielnic/ar/c3-6171521>]; dostęp: 7 stycznia 2022].
- Zuständigkeiten der Bezirke – Dezentralisierung in Wien*, Stadt Wien [<http://www.wien.gv.at/bezirke/dezentralisierung/zustaendigkeiten.html>]; dostęp: 31 października 2016].
- Żydzi w Krakowie*, Kazimierz.zaprasza.eu [<http://www.kazimierz.zaprasza.net/history/historia.htm>]; dostęp: 19 listopada 2013].

## V. Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. nr 44, poz. 267).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 35, poz. 194).
- Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (tekst jedn. Dz.U. 1946 nr 3, poz. 26).
- Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. nr 14, poz. 130).

- Ustawa z dnia 29 września 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. nr 49, poz. 312).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 41, poz. 185).
- Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst pierwotny Dz.U. 1990 nr 16, poz. 95; tekst jedn. Dz.U. 2021 poz. 1372 ze zm.).
- 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 ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 34, poz. 200).
- Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. 1998 nr 64, poz. 414 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (tekst jedn. Dz.U. 1993 nr 72, poz. 344 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 100, poz. 499).
- Ustawa z dnia 4 stycznia 1993 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. 1998 nr 64, poz. 414 ze zm.).
- Ustawa budżetowa na rok 1993 z dnia 12 lutego 1993 r. (Dz.U. nr 14, poz. 64).
- Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. nr 48, poz. 195 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. 1999 nr 15, poz. 139 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn. Dz.U. 2018 poz. 570).
- Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 124, poz. 601 ze zm.).
- 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 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 920 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. 2020 poz. 1668 ze zm.).
- 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).
- 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 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym o samorządzie województwa, o administracji rządowej



## Bibliografia

- w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 45, poz. 497 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1817).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (tekst jedn. Dz.U. 2010 nr 176, poz. 1191).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 741 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. nr 52, poz. 420 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 305 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1319 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. poz. 301).
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1277).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 27 listopada 1918 r. o utworzeniu rad gminnych na obszarze byłego Królestwa Kongresowego (Dz.U. nr 18, poz. 48).
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim (Dz.U. nr 13, poz. 140).
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I i II instancji (Dz.U. nr 2, poz. 8).
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 14, poz. 74).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania (Dz.U. nr 65, poz. 309).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. nr 103, poz. 652).
- 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, K. 24/02 (Dz.U. nr 38, poz. 334).
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 1991 r., III CZP 23/91, OSNCP 1992, nr 2, poz. 20.
- Orzeczenie NSA z dnia 6 listopada 2000 r., OSA 2/000, nr 2, ONSA 2001, nr 2, poz. 48.
- Wyrok NSA z dnia 17 marca 1992 r., SA/Wr 238/92, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 82.
- Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 26 marca 1992 r., SA/Wr. 300/92.
- Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 26 maja 1992 r., SA/Wr 1248/91.
- Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., SA/Po 375/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 45.
- Wyrok NSA z dnia 3 stycznia 1995 r., II SA 1825/94, ONSA 1995, nr 4, poz. 183.

- Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2014 r., II OSK 2915/13.
- Uchwała nr V/117/99 Rady Miasta Gdyni z dnia 24 lutego 1999 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 1999 r.
- Uchwała nr XXI/769/00 Rady Miasta Gdyni z dnia 23 sierpnia 2000 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2001 r.
- Uchwała nr XXXII/1067/01 Rady Miasta Gdyni z dnia 29 sierpnia 2001 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2002 r.
- Uchwała nr XLIII/1357/02 Rady Miasta Gdyni z dnia 28 sierpnia 2002 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2003 r.
- Uchwała nr IV/71/03 Rady Miasta Gdyni z dnia 22 stycznia 2003 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na 2003 r.
- Uchwała nr X/203/03 Rady Miasta Gdyni z dnia 27 sierpnia 2003 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2004 r.
- Uchwała nr XIV/293/03 Rady Miasta Gdyni z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na 2004 r.
- Uchwała nr XXII/464/04 Rady Miasta Gdyni z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2005 r.
- Uchwała nr XXIII/489/04 Rady Miasta Gdyni z dnia 22 września 2004 r. w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Gdyni (tekst jedn. ze zm.).
- Uchwała nr XXIII/502/04 Rady Miasta Gdyni z dnia 22 września 2004 r. w sprawie Statutu Dzielnicy Obłuże.
- Uchwała nr XXIII/511/04 Rady Miasta Gdyni z dnia 22 września 2004 r. w sprawie Statutu Dzielnicy Chylonia (tekst jedn. ze zm.).
- Uchwała nr XXIII/514/04 Rady Miasta Gdyni, z dnia 22 września 2004 r. w sprawie regulaminu rad dzielnic (tekst jedn. ze zm.).
- Uchwała nr XXVI/598/04 Rady Miasta Gdyni z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na 2005 r.
- Uchwała nr XXXIII/776/05 Rady Miasta Gdyni z dnia 30 sierpnia 2005 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2006 r.
- Uchwała nr XXXVII/885/05 Rady Miasta Gdyni z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na 2006 r.
- Uchwała nr XLIV/1042/06 Rady Miasta Gdyni z dnia 30 sierpnia 2006 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2007 r.
- Uchwała nr IV/44/07 Rady Miasta Gdyni z dnia 24 stycznia 2007 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na 2007 r.
- 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 r.
- Uchwała nr XV/349/07 Rady Miasta Gdyni z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na 2008 r.
- Uchwała nr XXI/504/08 Rady Miasta Gdyni z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2009 r.

## Bibliografia

- Uchwała nr XXI/505/08 Rady Miasta Gdyni z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie uchylenia 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.
- Uchwała nr XXVI/601/08 Rady Miasta Gdyni z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na 2009 r.
- Uchwała nr XXXIII/738/09 Rady Miasta Gdyni z dnia 24 czerwca 2009 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2010 r.
- Uchwała nr XXXVIII/845/09 Rady Miasta Gdyni z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na 2010 r.
- Uchwała 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 r..
- 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 r.
- Uchwała nr IV/60/11 Rady Miasta Gdyni z dnia 2 lutego 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na 2011 r.
- Uchwała nr IX/184/11 Rady Miasta Gdyni z dnia 22 czerwca 2011 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2012 r.
- Uchwała nr XV/278/11 Rady Miasta Gdyni z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na 2012 r.
- Uchwała nr XXI/402/12 Rady Miasta Gdyni z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2013 r.
- 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.
- Uchwała nr XXVI/544/12 Rady Miasta Gdyni z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na 2013 r.
- Uchwała nr XXXII/656/13 Rady Miasta Gdyni z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie określenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2014 r.
- Uchwała nr XXXVI/756/13 Rady Miasta Gdyni z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu przeprowadzania Budżetu Obywatelskiego.
- Uchwała nr XXXVII/779/13 Rady Miasta Gdyni z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na 2014 r.
- Uchwała nr XLIV/899/14 Rady Miasta Gdyni z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie ustalenia wysokości środków na działalność statutową rad dzielnic w 2015 r.
- Uchwała nr IV/43/15 Rady Miasta Gdyni z dnia 21 stycznia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na 2015 r.

- 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 2015 r.
- Uchwała nr X/163/15 Rady Miasta Gdyni z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia kwoty kalkulacyjnej przypadającej na jednego mieszkańca dzielnicy.
- 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”.
- Uchwała nr XV/308/15 Rady Miasta Gdyni z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Gdyni na 2016 r.
- 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.
- 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.
- Uchwała nr XXIX/198/91 Rady Miasta Krakowa z dnia 30 sierpnia 1991 r. w sprawie organizacji i zakresów działania dzielnic.
- Uchwała nr LVI/380/92 Rady Miasta Krakowa z dnia 4 lipca 1992 r. w sprawie zmian w statutach dzielnic.
- Uchwała nr LXX/466/93 Rady Miasta Krakowa z dnia 8 stycznia 1993 r. w sprawie polityki zagranicznej samorządu miasta Krakowa.
- 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.
- Uchwała nr CXI/732/94 Rady Miasta Krakowa z dnia 22 kwietnia 1994 r. w sprawie organizacji i zakresów działania dzielnic.
- 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.
- Uchwała nr LXVII/660/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie organizacji i zakresów działania dzielnic.
- 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.
- 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.
- 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.

## Bibliografia

- Uchwała nr XXXI/232/99 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 października 1999 r. w sprawie powierzenia dzielnicom kompetencji decyzyjnych przy wyborze szczególnych zadań w określonych dziedzinach.
- 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 szczególnych zadań w określonych dziedzinach.
- 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.
- 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.
- Uchwała nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 kwietnia 2003 r. w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa.
- 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.
- 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 szczególnych zadań w określonych dziedzinach.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Uchwała nr XLVI/612/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Krakowa.
- Uchwała nr LXXVII/1134/13 Rady 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.).
- 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.
- 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.
- 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.
- Uchwała nr XCIX/1498/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy IV Prądnik Biały w Krakowie.

## Bibliografia

- 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.
- 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.
- Uchwała nr XCIX/1501/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy VII Zwierzyńiec w Krakowie.
- 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.
- Uchwała nr XCIX/1503/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy IX Łągiewniki-Borek Fałęcki w Krakowie.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Uchwała nr CXXI/1934/14 z dnia 5 listopada 2014 r. w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Miasta Krakowa.
- 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.
- 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 (z późn. zm.).
- Uchwała nr LXI/1319/16 Rady Miasta Krakowa z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie budżetu Miasta Krakowa na rok 2017.

- 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 zielenców i skwerów wraz z małą architekturą.
- Uchwała nr LXXVI/1136/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie uchwalenia statutu Osiedla Stare Miasto.
- Uchwała nr LXXVI/1154/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie uchwalenia statutu Osiedla Chartowo.
- 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.
- Uchwała nr LXXX/1202/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie Statutu Miasta Poznania.
- 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.
- Uchwała nr 390/XXXVI/96 Rady Gminy Warszawa-Centrum z dnia 19 września 1996 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego Statutu Gminy Warszawa-Centrum.
- 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.
- 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.
- 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.
- Uchwała nr V/44/03 Rady Miejskiej w Oleśnie z dnia 26 marca 2003 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw gminy Olesno.
- Uchwała nr XXXI/467/IV/2005 Rady Miasta Trzebinia z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie Statutów sołectw w gminie Trzebinia.
- 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.
- 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.
- 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.



## Bibliografia

- 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”.
- 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.
- 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.
- Zarządzenie nr 1451/2005 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 5 sierpnia 2005 r. w sprawie procedury planowania i realizacji prac remontowych żłobków.
- 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.
- Zarządzenie nr 1153/2006 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 6 czerwca 2006 r. w sprawie utworzenia okręgów wyborczych w wyborach do rad dzielnic miasta Krakowa w 2006 r.
- Zarządzenie nr 1445/2-06 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie utworzenia okręgów wyborczych w wyborach do rad dzielnic miasta Krakowa w 2006 r.
- Zarządzenia nr 2281/2007 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29 października 2007 r. w sprawie wprowadzenia procedury realizacji zadań priorytetowych dzielnicy.
- Zarządzenie nr 1362/2008 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie wprowadzenia procedury kontroli zadań priorytetowych i powierzonych dzielnicy.
- 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.
- 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 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.
- Zarządzenie nr 848/2012 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Krakowa za 2011 rok, informacji

- o stanie mienia komunalnego Gminy Miejskiej Kraków za 2011 rok 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.
- 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.
- 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 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.
- 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 818/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu miasta Krakowa za 2013 r., 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.
- 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.
- 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

## Bibliografia

- 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.
- 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.
- Zarządzenie 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Uchwała nr XLI/327/2005 Rady Dzielnicy III z dnia 25 października 2005 r. w sprawie opinii lokalizacji spopielnarni na terenie Cmentarza Prądnik Czerwony.
- 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.
- Uchwała nr LXXXVIII/574/2006 Rady Dzielnicy X Swoszowice z dnia 5 września 2006 r. w sprawie dokonania korekty granicy Dzielnicy X.
- 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.
- 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 „Półwie” ograniczonego od wschodu al. Krasieńskiego, od północy al. Focha, od zachodu rzeką Rudawą, od południa rzeką Wisłą.
- 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.
- 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.

## Bibliografia

- 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 r.
- 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 2016–2017.
- Postanowienie Miejskiego Komisarza Wyborczego nr 1/2006 z dnia 9 października 2006 r.
- Postanowienie Miejskiego Komisarza Wyborczego nr 2/2006 z dnia 10 października 2006 r.



# Spis rysunków, tabel i wykresów

## Spis rysunków

Rysunek 1.	Rozwój terytorialny miasta na początku XX w.	43
Rysunek 2.	Rozwój terytorium Krakowa	79
Rysunek 3.	Granice dzielnic samorządowych na tle dzielnic administracyjnych	91
Rysunek 4.	Podstawowe modele jednostek pomocniczych gmin funkcjonujące w Polsce	121
Rysunek 5.	Struktura wyborcza sołectw gminy Olesno	129
Rysunek 6.	Struktura wyborcza sołectwa Szalowa, gmina Łużna	130
Rysunek 7.	Struktura wyborcza sołectwa Dulowa, miasto Trzebinia	132
Rysunek 8.	Struktura organów sołectwa	134
Rysunek 9.	Schemat organizacyjny warszawskiego samorządu, lata 1994–1998	173
Rysunek 10.	Podział Krakowa na 18 dzielnic	187
Rysunek 11.	Wewnętrzna struktura dzielnic samorządowych Krakowa	201
Rysunek 12.	Uprawnienia budżetowe krakowskich dzielnic – podział na grupy główne, lata 1996–2014	209
Rysunek 13.	Frekwencja wyborcza w wyborach do rad dzielnic Krakowa, lata 2002–2014	252
Rysunek 14.	Średnia liczba kandydatów w wyborach do rad dzielnic Krakowa, lata 2002–2014	255
Rysunek 15.	Formy współpracy międzynarodowej Krakowa	300
Rysunek 16.	Budapeszt – struktura organizacyjna samorządu	310
Rysunek 17.	Struktura wiedeńskich rad dzielnic	315
Rysunek 18.	Kafeteria odpowiedzi zastosowana w pytaniu nr 8	338
Rysunek 19.	Proponowany podział Krakowa na 7 dzielnic na tle obecnie funkcjonującej struktury	389

## Spis tabel

Tabela 1.	Zestawienie nazw krakowskich dzielnic z nazwami miejscowości powstałymi w XIV–XVII w.	31
-----------	---	----

## Spis rysunków, tabel i wykresów

Tabela 2.	Prezydenci Miasta Krakowa doby autonomii galicyjskiej	39
Tabela 3.	Ludność Krakowa w latach 1791–1915	47
Tabela 4.	Prezydenci Miasta Krakowa w czasach II Rzeczypospolitej	54
Tabela 5.	Przyrost ludności w Krakowie w latach 1918–1939	57
Tabela 6.	Struktura ludności Krakowa wg języka ojczystego, 1931 r.	58
Tabela 7.	Struktura ludności Krakowa wg wyznania, 1931 r.	58
Tabela 8.	Prezydenci Miasta Krakowa w latach 1945–1950	71
Tabela 9.	Przewodniczący Prezydium Rady Narodowej Miasta Krakowa w latach 1950–1973	74
Tabela 10.	Prezydenci Miasta Krakowa w latach 1975–1990	77
Tabela 11.	Powierzchnia miasta w latach 1945–1990	80
Tabela 12.	Dzielnice administracyjne Krakowa	82
Tabela 13.	Ludność i gęstość zaludnienia w Krakowie w latach 1945–1990	85
Tabela 14.	Ludność i gęstość zaludnienia w dzielnicach administracyjnych Krakowa w latach 1960–1990	86
Tabela 15.	Rodzaje krakowskich dzielnic w latach 1859–2015	89
Tabela 16.	Porównanie cech samorządu terytorialnego z systemem rad narodowych	95
Tabela 17.	Zestawienie jednostek pomocniczych w miastach powyżej 200 000 mieszkańców (wg stanu na 2016 r.)	123
Tabela 18.	Wysokość miesięcznych diet w jednostkach pomocniczych dużych miast	142
Tabela 19.	Wyniki wyborów do rad osiedli Poznania w latach 2011–2015	145
Tabela 20.	Powierzchnia i liczba ludności dzielnic Gdyni, stan na 2015 r.	150
Tabela 21.	Wysokość kwoty bazowej na jednego mieszkańca Gdyni w latach 1999–2016 (w zł)	154
Tabela 22.	Całkowita wysokość budżetu podstawowego dzielnic Gdyni w 2014 r. (w zł)	155
Tabela 23.	Rozdysponowanie budżetu podstawowego dzielnic Gdyni wg klasyfikacji budżetowej w latach 2003–2016 (w zł)	157
Tabela 24.	Wysokość środków finansowych przeznaczanych na zadania inwestycyjno-remontowe dzielnic Gdyni w latach 2011–2014 (w zł)	159
Tabela 25.	Wysokość środków finansowych przeznaczanych uchwałami Rady Miasta Gdyni na konkursy dzielnic w latach 2008–2016	161
Tabela 26.	Wysokość środków finansowych przeznaczanych na budżet obywatelskich dzielnic Gdyni w rozbiciu na poszczególne dzielnice	163
Tabela 27.	Powierzchnia i ludność warszawskich gmin, 2001 r.	171
Tabela 28.	Powierzchnia i ludność Warszawy z podziałem na dzielnice, 2010 r.	176
Tabela 29.	Liczba członków rad dzielnic Krakowa, kadencje I–VIII	203
Tabela 30.	Plan finansowy Dzielnicy IX Łągiewniki-Borek Fałęcki na 2007 r.	212
Tabela 31.	Struktura wydatków administracyjnych Rady Dzielnicy III w latach 1995–1996	213

Tabela 32.	Składniki i wysokość diet przysługujących członkom Rady Dzielnicy III w latach 1995–1996	213
Tabela 33.	Wysokość środków finansowych przeznaczanych na program zadań priorytetowych dzielnic Krakowa (w zł)	217
Tabela 34.	Liczba zadań priorytetowych dzielnic Krakowa w latach 2003–2006 (IV kadencja)	219
Tabela 35.	Stopień wykorzystania środków priorytetowych przez dzielnice Krakowa w latach 2003–2006	220
Tabela 36.	Wysokość środków przeznaczanych na zadania powierzone dzielnic Krakowa w latach 1997–2014 (w zł)	223
Tabela 37.	Wykonanie zadań inwestycyjnych dzielnic Krakowa w latach 2011–2015 (w %)	232
Tabela 38.	Wysokość środków finansowych przeznaczanych przez dzielnice Krakowa na budżet obywatelski w latach 2015–2018 (w zł)	236
Tabela 39.	Wydatkowanie środków finansowych wydzielonych do dyspozycji dzielnic Krakowa w układzie działów klasyfikacji budżetowej w latach 2011–2015 (w zł)	237
Tabela 40.	Rozdysponowanie środków finansowych na zadania wieloletnie dzielnic Krakowa wg stanu na 2016 r. (w zł)	239
Tabela 41.	Wysokość środków finansowych przeznaczanych na konkurs dzielnic Krakowa w latach 1995–2010	243
Tabela 42.	Frekwencja wyborcza w wyborach do rad dzielnic Krakowa w latach 1998–2014 (w %)	250
Tabela 43.	Kandydaci zarejestrowani w wyborach do rad dzielnic Krakowa w 2002 r. – podział na ugrupowania polityczne	257
Tabela 44.	Kandydaci zarejestrowani w wyborach do rad dzielnic Krakowa w 2006 r. – podział na ugrupowania polityczne	258
Tabela 45.	Kandydaci zarejestrowani w wyborach do rad dzielnic Krakowa w 2011 r. – podział na ugrupowania polityczne	259
Tabela 46.	Kandydaci zarejestrowani w wyborach do rad dzielnic Krakowa w 2014 r. – podział na ugrupowania polityczne	260
Tabela 47.	Członkowie rad dzielnic Krakowa w latach 2002–2014, podział wg identyfikacji wyborczej w dniu wyborów	263
Tabela 48.	Współpraca międzynarodowa Krakowa, stan na 2016 r.	296
Tabela 49.	Zasady prowadzenia współpracy międzynarodowej przez Kraków	298
Tabela 50.	Wielkość jednostek podstawowych samorządu terytorialnego w krajach Europy Środkowej	308
Tabela 51.	Główne typy konstytucji gmin w Niemczech	326
Tabela 52.	Zadania gmin w Republice Federalnej Niemiec	327
Tabela 53.	Rodzaje nazw dzielnic używane przez mieszkańców Krakowa, 2005 r.	343



## Spis rysunków, tabel i wykresów

Tabela 54.	Odpowiedzi mieszkańców na pytanie o to, czy rady dzielnic skutecznie rozwiązują problemy, 2005 r.	363
Tabela 55.	Wartości wskazywane przez ankietowanych członków krakowskich rad dzielnic dla określenia swoich poglądów politycznych, 2006 r.	372
Tabela 56.	Aktywność zawodowa radnych miasta Krakowa, kadencje: IV, V, VI, VII	376

## Spis wykresów

Wykres 1.	Skład Rady Miejskiej Krakowa, 1919 r. (liczba osób)	50
Wykres 2.	Skład Rady Miejskiej Krakowa po reaktywacji, 1926 r. (liczba osób)	51
Wykres 3.	Wynik wyborów samorządowych z 1933 r.	53
Wykres 4.	Wynik wyborów samorządowych z 1938 r.	54
Wykres 5.	Dynamika wzrostu ludności Krakowa w latach 1945–2015 (w tys.)	85
Wykres 6.	Przeciętna wielkość jednostki pomocniczej największych polskich miast w 2016 r. (w tys. mieszkańców)	125
Wykres 7.	Wydatki jednostek pomocniczych jako % wydatków budżetowych miast w latach 2011 i 2013	126
Wykres 8.	Wysokość środków finansowych osiedli Poznania w latach 2011–2016 (w mln zł)	141
Wykres 9.	Przeciętna frekwencja w wyborach do rad jednostek pomocniczych w dużych miastach w latach 2010–2014 (% uprawnionych)	148
Wykres 10.	Rozdysponowanie budżetu podstawowego dzielnic Gdyni wg klasyfikacji budżetowej w latach 2003–2016	156
Wykres 11.	Frekwencja wyborcza w wyborach do rad dzielnic Gdyni w latach 2003–2015	167
Wykres 12.	Wysokość środków finansowych przeznaczanych na program zadań priorytetowych dzielnic Krakowa (w mln zł)	218
Wykres 13.	Wysokość środków finansowych przeznaczanych na zadania powierzone dzielnic Krakowa w latach 1997–2014 (w mln zł)	222
Wykres 14.	Nakłady inwestycyjne krakowskich dzielnic w latach 2011–2015	232
Wykres 15.	Linia trendu liczby kandydatów do rad dzielnic Krakowa rekomendowanych przez komitety i organizacje lokalne oraz kandydatów nieposiadających żadnej rekomendacji	261
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	262
Wykres 17.	Radni miasta Krakowa pełniący funkcję członków krakowskich rad dzielnic w latach 1998–2018	265

Wykres 18.	Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego Krakowa, stan prac planistycznych na 11 lipca 2017 r.	278
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)	281
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)	282
Wykres 21.	Aktywność dzielnic Krakowa w składaniu wniosków i występowaniu z uwagami do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w latach 2003–2017 (liczba wniosków)	283
Wykres 22.	Rozstrzygnięcie przez Prezydenta i Radę Miasta Krakowa wniosków i uwag dzielnic zgłoszonych do sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w latach 2003–2017	284
Wykres 23.	Rodzaje nazw dzielnic używane przez członków rad krakowskich jednostek pomocniczych, 2006 r.	342
Wykres 24.	Odsetek mieszkańców Krakowa umiejących poprawnie wskazać numer swojej dzielnicy, 2005 r.	344
Wykres 25.	Odsetek mieszkańców Krakowa wykazujących znajomość numeru swojej dzielnicy, 2016 r.	345
Wykres 26.	Przynajmniej częściowa znajomość nazwy dzielnicy Krakowa wśród jej mieszkańców, 2016 r.	345
Wykres 27.	Przynajmniej częściowa znajomość nazwy dzielnicy Krakowa wśród jej mieszkańców a staż zamieszkania, 2016 r.	346
Wykres 28.	Poziom satysfakcji z działań rady dzielnicy wśród jej członków, 2006 r.	347
Wykres 29.	Poziom satysfakcji z działań rad dzielnic wśród mieszkańców Krakowa, 2005 r.	348
Wykres 30.	Ocena działań władz samorządowych miasta Krakowa, 2016 r.	349
Wykres 31.	Ocena krakowskich rad dzielnic z wyłączeniem kategorii odpowiedzi „neutralnie” oraz „nie wiem”, 2016 r.	350
Wykres 32.	Wskazanie przez mieszkańców Krakowa, czy są zorientowani w działaniach rady swojej dzielnicy, 2016 r.	351
Wykres 33.	Samoocena stopnia poinformowania o działaniach rady dzielnicy wśród mieszkańców Krakowa, 2005 r.	351
Wykres 34.	Źródła kontaktu z działalnością rad dzielnic Krakowa, 2016 r.	352
Wykres 35.	Preferowane kanały komunikacji z organami samorządowymi Krakowa, 2016 r.	353

## Spis rysunków, tabel i wykresów

Wykres 36.	Preferowane źródła informacji o działalności rad dzielnic Krakowa, 2005 r.	354
Wykres 37.	Najważniejsze problemy uniemożliwiające skuteczne działanie radom dzielnic Krakowa w opinii członków rad dzielnic, 2006 r.	355
Wykres 38.	Najważniejsze problemy wg członków krakowskich rad dzielnic, 2006 r. (stopień natężenia problemu w skali 0–5)	357
Wykres 39.	Najważniejsze problemy wg mieszkańców krakowskich dzielnic, 2005 r.	358
Wykres 40.	Najważniejsze problemy wg mieszkańców krakowskich dzielnic, podział na grupy, 2016 r.	359
Wykres 41.	Najważniejsze problemy wg mieszkańców krakowskich dzielnic, wskazania powyżej 5%, 2016 r.	360
Wykres 42.	Odpowiedzi mieszkańców na pytanie o to, czy rady dzielnic Krakowa skutecznie rozwiązują problemy, 2005 r.	362
Wykres 43.	Odpowiedzi członków rad dzielnic na pytanie o to, czy rady dzielnic Krakowa skutecznie rozwiązują problemy, 2006 r.	363
Wykres 44.	Opinie mieszkańców Krakowa dotyczące członków rad dzielnic, 2016 r.	364
Wykres 45.	Katalog spraw załatwianych w krakowskiej dzielnicy będącej miejscem zamieszkania, 2016 r.	366
Wykres 46.	Preferencje członków krakowskich rad dzielnic dotyczące obsługi administracyjnej, 2006 r.	367
Wykres 47.	Preferencje mieszkańców Krakowa dotyczące obsługi administracyjnej, 2005 r.	367
Wykres 48.	Rola członka rady dzielnicy wg krakowian, 2016 r.	368
Wykres 49.	Identyfikacja ze środowiskami politycznymi członków krakowskich rad dzielnic IV kadencji, 2006 r.	370
Wykres 50.	Wartości wskazywane przez ankietowanych członków krakowskich rad dzielnic dla określenia swoich poglądów politycznych, 2006 r.	371
Wykres 51.	Podział członków krakowskich rad dzielnic ze względu na płeć, kadencje: IV, V, VI, VII	373
Wykres 52.	Podział radnych miasta Krakowa ze względu na płeć, kadencje: IV, V, VI, VII	374
Wykres 53.	Aktywność zawodowa członków krakowskich rad dzielnic, kadencje: IV, V, VI, VII	375

## Streszczenie

Celem badawczym monografii jest przeprowadzenie szczegółowej analizy pozycji ustrojowej krakowskich dzielnic w strukturze organów samorządowych miasta – począwszy od funkcji opiniodawczej przedstawicieli dzielnic, na ich roli współdecydentów skończywszy – nakreślenie przebiegu procesu kształtowania się obecnego modelu oraz przedstawienie czynników i uwarunkowań na ten proces wpływających. Badane zagadnienie ukazane jest na tle rozwiązań przyjętych w funkcjonowaniu jednostek pomocniczych gminy w Polsce oraz w wybranych krajach Unii Europejskiej. Synteza naukowa problemu badawczego została oparta na kilku płaszczyznach: historycznej, prawnoustrojowej, społecznej i politycznej.

Problematyka przedstawiona w perspektywie historycznej stanowi tematykę pierwszego rozdziału monografii. Szczegółowej analizie poddana została historia administracji Krakowa, proces rozwoju terytorium miasta, przyjęte rozwiązania w zakresie ustroju wewnętrznego. Zaprezentowano i porównano historyczne modele dzielnic funkcjonujące w Krakowie w kontekście funkcji, roli oraz zadań, jakie przed nimi stawiano.

Celem badawczym drugiego rozdziału opracowania jest ukazanie czynników i uwarunkowań prawnoustrojowych determinujących powstanie i rozwój krakowskich jednostek pomocniczych oraz porównanie rozwiązań krakowskich do modeli przyjętych w innych polskich miastach. Szczegółowej analizie poddano organizację osiedli samorządowych na przykładzie Poznania oraz dzielnic samorządowych na przykładzie Gdyni. Ponadto zaprezentowany został, odpowiadający kryteriom wyjątkowości, ustrój samorządowy m.st. Warszawy. Omówienie wybranych przykładów zostało poprzedzone kwerendą dotyczącą modeli jednostek pomocniczych funkcjonujących w największych polskich miastach oraz krótką prezentacją organizacji prawnoustrojowej sołectw.

Problematykę badawczą trzeciego rozdziału monografii stanowi proces kształtowania się obecnego ustroju dzielnic samorządowych Krakowa, w tym

analiza ewolucji ustrojowej tych jednostek na 3 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 rozdziale czwartym. Do analizy ustrojowej wybrane zostały miasta: Budapeszt, Wiedeń, Göteborg, z którymi krakowski samorząd łączy umowy partnerskie lub wieloletnia nieformalna współpraca; kryterium to nie dotyczy jedynie Stuttgartu, który został poddany szerszemu omówieniu z uwagi na przyjęcie przez to miasto oryginalnych i uznawanych za nowatorskie rozwiązań w zakresie wewnętrznego ustroju administracyjnego.

Ostatni, piąty rozdział obejmuje prezentację problemu badawczego na tle społecznym i politycznym, która nakreśla reakcje mieszkańców Krakowa na zmiany ustroju dzielnic. W rozdziale tym przedstawiono analizę stanu świadomości i wiedzy mieszkańców miasta. Podstawą do jej przygotowania są badania przeprowadzone wśród krakowian na temat zasadności istnienia jednostek pomocniczych oraz jakości ich funkcjonowania. Uzyskane wyniki badawcze zostały porównane z własnymi badaniami ankietowymi przeprowadzonymi wśród członków krakowskich rad dzielnic.

Realizacji celów badawczych został podporządkowany wybór metod badawczych. Główną metodę stanowi analiza źródeł aktowych (narracyjnych i epistolarnych), która uzupełniona została badaniami ankietowymi. W niektórych fragmentach opracowania, zwłaszcza tych dotyczących kształtowania się obecnego modelu krakowskich dzielnic, wykorzystano materiały statystyczne obrazujące strukturę wydatków rad dzielnic oraz 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 monografii stanowi 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 podejmowanych przez nie działań, jak również pozwoliło na ukazanie poziomu aktywności obywatelskiej związanej z ich działalnością.

Wyniki badań potwierdziły specyficzną pozycję ustrojową krakowskich dzielnic, a także ukazały przebieg procesu kształtowania się obecnego modelu jednostek pomocniczych w tym mieście, przy czym – co należy podkreślić – ów proces nie jest zakończony, co oznacza, że w przyszłości możliwe są dalsze, nawet radykalne przeobrażenia. W procesie badawczym udało się zidentyfikować całą gamę czynników wpływających na przedmiot badań. Ich wpływ jest jednak krańcowo różny: niektóre z nich mają wpływ pośredni, inne bezpośredni, znaczenie jednych jest pierwszoplanowe, a drugich marginalne. Można również mówić o czynnikach pozytywnie kształtujących ustrój krakowskich dzielnic, jak też o czynnikach wpływających na niego w sposób negatywny, przy czym tych ostatnich jest znacznie mniej.



## **Abstract**

# The role of districts of the City of Krakow and their significance in the city self-government system

The research objective of the monograph is to carry out a detailed analysis of the systemic position of Krakow's districts in the structure of city's self-government bodies, beginning with the opinion-making function of district representatives, through to the role of co-decision makers, to outline the process of shaping the current model and to show the factors and conditions influencing this process. The analyzed problem was presented with regards to the solutions adopted in the field of the functioning of auxiliary units of the commune in Poland as well as in the selected countries of the European Union. The scientific synthesis of the research issue was based on several planes: historical, legal, social and political.

The research issue based on historical syntheses is the subject of the first chapter of the monograph. The history of the administration of Krakow, the process of the development of the city's territory, and the adopted solutions in the field of the internal system were analyzed in detail. Historical models of districts functioning in Krakow were presented and compared in the context of the functions, roles and tasks, which they faced.

The research objective of the second chapter of the study is to show the factors and legal conditions that determine the establishment and development of auxiliary units in Krakow and to compare Krakow's solutions to models adopted in other Polish cities. Based on the example of Poznan and the example of Gdynia, the local government estates and local government districts were analyzed in detail respectively. Moreover, the chapter presents the self-government system of the Capital City of Warsaw, which meets the criteria of uniqueness. The discussion of selected examples was preceded by



## Abstract

a query of models of auxiliary units that operate in the largest cities of Poland and a short presentation of the legal organization of village councils.

The third chapter of the monograph presents a research subject based on a detailed discussion of the process of shaping the current system of self-government districts in Krakow, including the analysis of the systemic evolution of these units on three levels: internal organizational structure, residents' participation in the election process, implementation of local tasks.

Chapter four includes a comparison of the adopted solutions for the organization of municipal self-governments in Poland with their European counterparts. The systematic analysis was based on the following cities: Budapest, Vienna, Göteborg, with which the Krakow local government has partnership agreements or long-term informal cooperation. This criterion does not only apply to Stuttgart, which has been discussed in greater detail due to the fact that the city has solutions that are original and recognized as innovative in the field of internal administrative system.

The fifth and final chapter covers the analysis of the research problem on a social background and political, which outlines the reactions of the inhabitants of Krakow to the changes in the system of districts. This chapter presents an analysis of the city's inhabitant's state of awareness and knowledge. The presentation of research carried out among the residents of Krakow on the legitimacy of the existence of auxiliary units and the quality of their functioning serves as the basis for the conduct of the analysis. The obtained research results were compared with the authors' own surveys conducted among members of the district councils in Krakow.

The selection of research methods has been subordinated to the achievement of research goals. The analysis of act sources (narrative and epistolary), supplemented by questionnaire research forms the main research method. In order to illustrate the structure of expenses of district councils, the degree of the share of financial resource available to these units in the overall budgetary structure of the city, statistical materials were used in some parts of the study and in particular those relating to the shaping of the current model of Krakow districts. The sources were subjected to external criticism (establishing the source's origin, its authenticity and state of preservation) and internal (the sources compliance with the objective truth), in order to verify their origin, authenticity and credibility.

An important research method used in this monograph is the case study. The analysis of a single case, based on a comprehensive description of the occurring phenomenon, aid in drawing conclusions as to the causes and results

of its course. The case study made it possible to illustrate the functioning of auxiliary units in selected cities, facilitated the formulation of an answer to the question about the scale of effectiveness of their activities and made it possible to show the level of civil activity related to their activities.

The research results confirmed the distinctive systemic position of Krakow districts, and also showed the course of the process of shaping the current model of auxiliary units in this city. It should be emphasized that this process is not finished, meaning that further, perhaps even radical transformations are possible in the future. In the research process, it was possible to identify a whole range of factors influencing the subject of research. However, their influence is extremely different. Some of them affect indirectly, others directly and the importance of some is of primary importance, and of the others marginal. One can also talk about factors positively shaping the system of Krakow districts, as well as factors influencing it in a negative way, the latter being much less numerous.





**DR DOMINIK JAŚKOWIEC** – politolog, adiunkt w Instytucie Nauk o Polityce i Administracji Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, radny Krakowa, współtwórca krakowskiego budżetu obywatelskiego, reformy dzielnic, nowego Statutu Miasta Krakowa, inicjator projektowania partycypacyjnego. Działa na rzecz zwiększenia uczestnictwa obywateli w zarządzaniu

miastem. Autor publikacji i artykułów naukowych poświęconych partycypacji społecznej i samorządowi terytorialnemu. Pomysłodawca innowacyjnych lokalnych programów działania krakowskiego samorządu, m.in. programu współpracy miasta Krakowa z Rodzinnymi Ogrodami Działkowymi oraz miejskiego programu zalesiania Krakowa „Lasy dla Krakowa”. Autor ponad stu przyjętych przez Radę Miasta Krakowa aktów prawa miejscowego.

ISBN 978-83-67209-09-0



9 788367 209090

Wydawnictwo LIBRON | [www.libron.pl](http://www.libron.pl)