

**ZESPÓŁ DS. REFORMY USTROJU SAMORZĄDOWYCH JEDNOSTEK
POMOCNICZYCH WROCŁAWIA**

**KOMENTARZ
DO
REKOMENDACJI W SPRAWIE GRANIC I LICZBY OSIEDLI WROCŁAWIA Z DNIA
20 GRUDNIA 2024 ROKU**

W związku z:

- **Rekomendacjami sprawie granic i liczby osiedli z dnia 20 grudnia** (<https://bip.um.wroc.pl/artykul/824/61824/zespol-ds-reformy-jednostek-pomocniczych-wroclawia-2022-2025>)
- **Spotkaniem informacyjnym zorganizowanym w dniu 30.01.2025r** zwołanym z inicjatywy Komisji z przedstawicielami Rad Osiedli oraz członkami Zespołu w celu dyskusji nad Rekomendacjami
- **pismem z dn. 24.02.2025 roku Komisji Osiedli, Partycypacji, Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego Rady Miejskiej Wrocławia** do przewodniczącego i członków Zespołu
- **Kierowanymi opiniami, pytaniami oraz uchwałami rad osiedli** (m.in. Bieńkowic, Karłowic-Różanki, Kleciny, Kuźnik, Pawłowic, Przedmieścia Oławskiego, Sołtysowic, Wojszyc, Muchoboru Wielkiego, Nowego Dworu, i innych), w których to przedstawiano krytyczne stanowisko wobec treści Rekomendacji

członkowie Zespołu: Bohdan Aniszczyk, Małgorzata Burnecka, Barbara Choinka, Seweryn Chwałek, Sławomir Czerwiński, Michał Kwiatkowski, Krzysztof Mazurkiewicz, Jolanta Niezgodzka, Łukasz Olbert, Anna Pierońska, Jacek Pluta, Maciej Skórzyński, Sebastian Wolszczak, uznają za zasadne przedstawić zainteresowanym następujący komentarz i wyjaśnienie do Rekomendacji:

1. Zasadność prac nad reformą ustrojową jednostek pomocniczych

We Wrocławiu dyskusja nad zagadnieniem ustroju osiedli nie jest czymś nowym. Toczy się co najmniej od roku 2009, kiedy to pojawiła się propozycja dużej reformy osiedlowej autorstwa radnych miejskich Marka Mutora i Szymona Hotały (zob. <https://gazetawroclawska.pl/wroclaw-osiedlami-porzadza-prezydenci/ar/160210>). Zakładała ona wykreowanie dużych 11-17 dzielnic liczących 30-110 tys. mieszkańców. Reforma ta spotkała się z negatywnym odbiorem środowiska osiedlowego, a w związku ze zbliżającym się okresem wyborczym została zarzucona. Z całościowego projektu w życie weszły jedynie drobne zmiany statutowe. Skutkowało to dalszą stopniową marginalizacją pozycji osiedli w efekcie czego w debacie publicznej zaczęły pojawiać się tezy o „śmierci osiedli” w obecnej formule. Na ich poparcie przytaczano argumenty wskazując na niską sprawczość radnych osiedlowych, a przede wszystkim niską frekwencję w wyborach do rad osiedli (<https://gazetawroclawska.pl/radny-dutkiewicza-rady-osiedli-sa-trupem-wybory-moga-sie-nie-odbyc-rozmowa/ar/691489>). Kolejne próby sformułowania jednolitej wizji reformy z początku drugiej dekady XXI wieku tworzone na łonie Komisji ds. Osiedli RMW - Michalak, Lorenc) również nie wychodziły poza fazę projektowo-koncepcyjną.

Prowadzone równolegle badania społeczne m.in. w ramach Analizy Funkcjonalnej Osiedli (2015) czy też kolejnych edycji Wrocławskich Diagnoz Społecznych (2014,2017) pokazywały ten problem od innej strony, wskazując na ogólnie niski poziom aktywności lokalnej samych mieszkańców, deficyt środków finansowych adresowanych osiedlom, brak liderów i pomysłów, czy wreszcie niski poziom osiedlowej tożsamości. Diagnoza swego rodzaju osiedlowego niedowładu oraz zarysowujące się oczekiwanie społeczne były punktem wyjścia dla szerokich, wielomiesięcznych dyskusji i konsultacji społecznych w ramach cyklu „Wrocław rozmawia o osiedlach” z 2018 roku, których finałem było przedstawienie kompleksowego raportu „Nowa Konstytucja Osiedli”. Konsultacje te oceniał należy jako początek toczącego się po dziś dzień procesu reformy.

Powołany w 2019 z inicjatywy Prezydenta Jacka Sutryka przy poparciu środowisk osiedlowych Zespół ds. reformy jednostek pomocniczych jest zatem logiczną kontynuacją pewnego procesu w szczególności bezpośrednią kontynuacją cyklu debat Wrocław Rozmawia o osiedlach, jako miejsca kreowania konkretnych zmian, rozwiązań, ale też formułowania propozycji i dyskusji na bazie wypracowanych wniosków Nowej Konstytucji Osiedli.

W tym miejscu należy podkreślić kamienie milowe dotychczasowych reform polityki osiedlowej będącej efektem współpracy urzędu i zespołu poprzedniej kadencji (której większość członków tworzy skład Zespołu obecnej kadencji). Zaliczyć do nich należy m.in.:

- powrót do koncepcji partnerstw lokalnych, w szczególności poprzez określenie form współpracy osiedli z Centrami Aktywności Lokalnej;
- wprowadzenie możliwości podjęcia przez osiedla inicjatywy uchwałodawczej do Rady Miejskiej;
- licznych i potrzebnych zmiany statutów osiedli oraz ordynacji wyborczej – m.in. zabezpieczające funkcjonowanie osiedli w przypadku zakończenia kadencji ich rad;
- poprawę sprawczości osiedli poprzez wewnątrz urzędowe przekazywanie uwag odnośnie do jakości ich obsługi;
- utworzenie i określenie zasad Funduszu Osiedlowego.

W obecnej kadencji rad osiedli działania członków Zespołu przyczyniły się do zainicjowania programu tzw. menadżerów osiedlowych, rozpoczęcia prac nad cyfryzacją części procesów administracyjnych, czy też zmian regulaminowych w kolejnej edycji Funduszu Osiedlowego. Kluczowy ciężar prac Zespołu dotyczy jednak zagadnienia osiedlowej ustrojowości.

Odnosząc się do części uwag kierowanych do prac Zespołu należy zatem zwrócić uwagę, że mamy do czynienia z kolejnym etapem wieloletniego procesu, a nie jego początkiem. Warto efekty prac zespołów odnieść do oczekiwań środowiska osiedlowego zawartych w przywołanym raporcie Nowa Konstytucja Osiedli z 2018 roku by zobaczyć z jakim progresem polityki osiedlowej mamy do czynienia.

2. Przebieg oraz przesłanki prac nad reformą granic

Przedstawione w grudniu 2024 roku Rekomendacje w kwestii liczby i granic osiedli są efektem przyjętej przez Zespół agendy prac. Wynika to wprost z zakresu zarządzenia Prezydenta powołującego Zespół obecnej kadencji rad osiedli, jak też z podjętego planu pracy. Natomiast Protokół nr 2/2023 z posiedzenia Zespołu ds. reformy jednostek pomocniczych Wrocławia z 22 marca 2023 (wszystkie protokoły z przebiegu prac Zespołu poprzedniej i obecnej kadencji można znaleźć pod adresem: <https://bip.um.wroc.pl/artukul/824/61824/zespol-ds-reformy-jednostek-pomocniczych-wroclawia-2022-2025>) przedstawia konkretne zagadnienia stanowiące plan pracy, tj.:

- a) podmiotowość jednostek pomocniczych gminy (dalej: JPG);
- b) ustrój JPG – jedno lub wielostopniowy ustrój (model funkcjonalny) JPG;
- c) granice terytorialne JPG;
- d) organizacja oraz zadania JPG.

Powód podjęcia kwestii ustroju osiedli w toku prac Zespołu wynika z kilku przesłanek:

- **model ustrojowości łączyć należy ze sprawczością i potencjałem rozwojowym jednostek pomocniczych.** Zespół przyjął, że istnieje zależność pomiędzy liczbą i charakterem jednostek pomocniczych (modelem ustrojowym) a potencjałem i sprawczością tych jednostek. W szczególności zaś możliwość wprowadzenia dodatkowych narzędzi i rozwiązań dla osiedli w rodzaju Funduszu Osiedlowego w przyszłości jest tym większa im silniejsze są osiedlowe partnerstwa. Patrząc z perspektywy miasta jako całości należy podkreślić, że obok wszystkich innych narzędzi i prerogatyw już istniejących i postulowanych przez same jednostki pomocnicze, zwiększenie sprawstwa może wynikać wprost z określonego ładu ustrojowego, a konkretnie z liczby i charakteru jednostek pomocniczych gminy. W zamyśle nowy model miał zatem w tym względzie przygotować jednostki pomocnicze na przyszłe rozwiązania. Zauważmy, że argument ten przewijał się także w dyskusji z lat 2009;
- niezależnie od efektów dyskusji Zespół przyjął na samym początku, że istniejąca liczba 48 osiedli w układzie jednostopniowym jest maksymalna, co w dyskusjach zgodnie przyjęto jako **jedyny warunek ograniczający**;
- **propozycja reformy ładu przestrzennego powinna dać oczekiwany wzrost spójności społeczno-przestrzennej.** Oczekiwanie to jest rezultatem obserwacji procesów rozwoju społeczno-przestrzennego Wrocławia, które po pierwsze należy rozpatrywać w kontekście miasta jako całości po drugie w długiej perspektywie czasowej. Obecny podział pochodzi sprzed 34 lat – tworzony był w zupełnie innych warunkach przestrzennych, społecznych, a także polityczno-ustrojowych. Można powiedzieć, że dzielono wtedy zupełnie inne miasto;
- kwestia wzmocnienia potencjału jednostek pomocniczych przy uwzględnieniu zagadnienia spójności społeczno-przestrzennej miasta były podstawowymi przesłankami, którymi Zespół kierował się przy

proponowaniu zmian liczby i granic osiedli (zob. protokoły 6/7/2024). Przykładem tego rodzaju jest **nierównowaga potencjału ludnościowego osiedli** małych (w rodzaju Bieńkowice) i wielkich (w rodzaju Leśnicy). Sprawa ta wybrzmiewała już podczas prac Zespołu poprzedniej kadencji przy ustalaniu algorytmu dla Funduszu Osiedlowego. Wszyscy obserwujemy - wyraźniej niż w roku 2009 czy nawet 2018, że nierównowaga potencjału ludnościowego w perspektywie 2050 roku będzie narastać. Obecna sytuacja pod tym względem jest niekorzystna. We Wrocławiu są jednostki małe i bardzo małe, jak na przykład Bieńkowice, z drugiej strony potencjał rozwojowy osiedli takich jak Złotniki, Stabłowice czynią z Leśnicy osiedle zbyt duże. Uwaga ta dotyczy przede wszystkim kształtu i charakteru tzw. osiedli granicznych w stosunku do osiedli śródmiejskich. **Dążenie do zwiększenia potencjału jednostek granicznych ich udziału w politykach miejskich wiedzie między innymi przez ich łączenie.** To same struktury osiedlowe muszą być względem siebie silne i w swym głosie niepomijalne.

- Inną przesłanką dla korekt granic było dążenie by **granice jednostek nie dzieliły struktur przestrzennych o wyraźnie zaznaczonym charakterze.** W ramach zwiększania spójności Zespół brał pod uwagę także korektę granic tak, aby **określone struktury przestrzenne nie były, o ile to możliwe, dzielone,** jak jest obecnie w przypadku np. pól irygacyjnych czy stref/parków przemysłowych. Z drugiej strony w wielu przypadkach łączenie czy korekta granic wynikała z uwzględnienia charakteru przestrzeni jak i wytworzonej infrastruktury miejskiej w ostatnich trzydziestu latach (np. AOW). Osobną kwestią podniesioną przez członków Zespołu był fakt, że kompetencje jednostek pomocniczych są ograniczone do gruntów komunalnych (miejskich) i ich realizacja jest szczególnie trudna tam, gdzie znakomitą część obszaru osiedla pokrywają spółdzielnie mieszkaniowe, zakłady przemysłowe, czy ogródki działkowe. Sytuacja taka istotnie zmniejsza poczucie sprawczości, a jednym z jej rozwiązań jest istotna korekta granic.

W toku spotkań kilku członków Zespołu z przedstawicielami innych miast, uczestnictwa w różnych gremiach dyskusyjnych, wskazywano na **podobne problemy, wynikające z roli i funkcji jednostek pomocniczych** w dużych miastach. Wspólnym mianownikiem tych dyskusji była kwestia kompetencji jednostek pomocniczych, podmiotowości widzianej przez pryzmat pomocniczości, jak też liczby i wielkości tych jednostek. Innymi słowy kwestie te są ważnym elementem szerszej (choć zatamizowanej) debaty i z tego też względu podejmowane przez Zespół wysiłki nie powinny być uznawane za wyjątek.

Przystępując do prac nad reformą Zespół miał świadomość wyzwań, przed którymi reforma stoi. Przy czym kwestią kluczową było pytanie jaki model ładu ustrojowego zaproponować – jedno czy dwustopniowy, ile powinno być jednostek pomocniczych, aby potencjał i pomocniczość osiedli wzmocnić? Jaki model ustrojowy jest możliwy w obecnym systemie prawnym? Punktem wyjścia były następujące propozycje:

1. zostawianie modelu ustrojowego w tym liczby i granic jednostek pomocniczych bez zmian (status quo) bez względu na przebieg całokształtu procesów miejskich w perspektywie do roku 2050.
2. umiarkowana korekta dotychczasowych granic osiedli w modelu jednostopniowym,
3. znacząca reforma i przemodelowanie ładu osiedlowego i przyjęcie modelu dwustopniowego dzielnica – osiedle z dalszą możliwością wyodrębnienia, łączenia, jak i korekty granic osiedli po wyodrębnieniu dzielnic.

W toku prac Zespół odrzucił koncepcję reformy radykalnej – dwustopniowej (pkt. 3), zaś zachowanie status quo wobec dyskusji o samych przesłankach zmian uznane zostało za niewystarczające dla osiągnięcia celu nadrzędnego (zwiększenie sprawczości i wpływu na proces zarządzania miastem na obszarze Osiedla). Odrzucone zostały także tzw. koncepcje hybrydowe (dwustopniowy model dzielnica-osiedla w przypadku jednych Osiedli, przy jednostopniowym w innych, czy też prowadzenie sołectw na wybranych obszarach o charakterze sielskim). W dalszych pracach został wybrany model pośredni, w ramach którego Zespół dążył do zapewnienia większej spójności w ramach obecnego podziału jednostopniowego. Należy wziąć pod uwagę, że wybór wariantu pośredniego:

- był rezultatem najmniejszego możliwego konsensusu. **Dyskusje nad ostatecznym kształtem Rekomendacji ujawniły w poszczególnych przypadkach różnice poglądów samych członków Zespołu** jak np. w kwestii modelu dwustopniowego, granic poszczególnych jednostek etc.;
- **nie oznacza, że wszystkie cele i kryteria jakie wyodrębnił Zespół zostały spełnione w stopniu optymalnym.** Model jednostopniowy oznacza w wielu przypadkach takie kształtowanie granic jednostek, które oznaczają faktyczne łączenie wspólnot osiedlowych w ich granicach, co w sposób oczywisty wywołuje dyskusje, zwłaszcza w kontekście tych jednostek, których granic nie zmieniono, oraz tych, które proponuje się do wyodrębnienia;
- **oznacza uwzględnienie opinii samych mieszkańców, którzy obecnie nie widzą potrzeby głębokiej reformy,** co wynika z szerokiego badania ankietowego przeprowadzonego w 2023 roku

(<https://www.wroclaw.pl/rozmawia/wroclawska-ankieta-osiedlowa-2023-wyniki>). W kwestii liczby i przebiegu granic osiedli mieszkańcy zdawali się być zadowoleni ze status quo (27%) lub oczekują jedynie drobnych korekt (24%), ale też z drugiej strony najwięcej ankietowanych - 36% nie potrafiła wskazać, jaka liczba osiedli byłaby optymalna. Jednocześnie badanie wskazuje na wiele kolejnych aspektów m.in. na potrzebę większej aktywności, operatywności radnych osiedlowych, kluczową rolę liderów lokalnych i samych mieszkańców czy potrzebę pojawiania się dobrych pomysłów. Wyniki badań, jeśli mają być argumentem w dyskusji, zdecydowanie należy widzieć w całości i w szerszym kontekście.

Jednocześnie Zespół od samego początku, biorąc pod uwagę przedstawione uwarunkowania prac, stał na stanowisku, że Rekomendacje winny być przedmiotem dalszej dyskusji z udziałem wszystkich interesariuszy procesu. Nie były one zatem publikowane jako skończona „recepta”, lecz zaproszenie do dyskusji w celu ich udoskonalenia. Co więcej kompleksowa reforma ładu osiedlowego musi uwzględniać inne jeszcze jej komponenty i narzędzia, tak aby jej cel powiązać z konkretnymi korzyściami czy usprawnieniami. Mając to na uwadze Zespół podjął cykl konsultacji z przedstawicielami Osiedli, podczas których przedstawiał pozostałe elementy proponowanej reformy. Efekty tych prac znajdują się w części rekomendacje zespołu po spotkaniach z radami osiedli.

3. Podmiotowość osiedli a charakter jednostek pomocniczych gminy

Czytając Rekomendacje, należy pamiętać, by **nie utożsamiać charakteru osiedla pojmowanego jako wspólnota z jego granicami administracyjnymi wskazywanymi w statucie jednostki pomocniczej**. O ile jednostki pomocnicze to byt funkcjonujący w porządku prawnym – wyodrębniony w ustroju jednostek samorządu terytorialnego, o tyle osiedla w społecznej świadomości mieszkańców funkcjonują jako choćby symboliczny element właściwości miejsca zamieszkania, a niekiedy postrzegane są (zwłaszcza przez aktywnych mieszkańców i liderów) jako realnie istniejąca wspólnota lokalna.

Należy podkreślić zatem, że niezależnie od kształtu i charakteru obecnych i przyszłych struktur jednostek pomocniczych w dalszym ciągu będziemy mieli do czynienia z mieszkańcami i społecznościami lokalnymi Sołtysowic, Bieńkowic, Kleciny, Oporowa itd., tak, jak obecnie ma to miejsce w przypadku innych Osiedli składających się z większej liczby elementów (np. Biskupin, Sępólno, Zacisze, Jerzmanowo, Swojczyce, Strachocin, Rędzin etc.).

Reforma dotyczy zadań i roli jednostek pomocniczych gminy, nie dotyczy zaś wspólnot osiedlowych w szczególności nie narusza ich podmiotowości.

4. Stan prac nad rekomendacjami

- Zespół przekazał rekomendacje Prezydentowi oraz złożył je Radzie Miejskiej Wrocławia – radnym, celem ich dalszego procedowania. Intencją Zespołu było z jednej strony poinformowanie o efektach prac, jak też podjęcie tym samym kolejnego kroku jakim jest proces konsultacji przedstawionej propozycji;
- w dniu 24.02.2025 roku Przewodniczący Zespołu otrzymał pismo Komisji Osiedli, Partycypacji, Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego Rady Miejskiej Wrocławia, w którym Komisja zwróciła się do Zespołu z prośbą o dalsze kontynuowanie prac, w tym poprzez ewentualne poszerzenie analiz o opracowanie ze strony środowisk naukowych;
- zgodnie ze wcześniejszymi założeniami Zespół w okresie kwiecień-czerwiec 2025r przeprowadził serię spotkań i konsultacji terenowych z przedstawicielami Osiedli celem dyskusji o możliwym kształcie reformy ustrojowej w aspekcie przestrzennym oraz jej możliwych komponentach.

SPRAWOZDANIE Z DYSKUSJI NAD REKOMENDACJAMI Z UDZIAŁEM PRZEDSTAWICIELI RAD OSIEDLI

Zespół w okresie od 17 kwietnia do 9 czerwca 2025 r. przeprowadził pięć spotkań rejonowych. Do udziału w każdym z nich zaproszono przedstawicieli od 6 do 14 Osiedli w podziale na obszary geograficzne: wschód, zachód, północ, południe i centrum.

1 spotkanie /Pszczelarska 7 CAL/25 kwietnia

Księża Małe – Bieńkowice – Klecina - Ołtaszyn – Krzyki -Partynice – Wojszyce

2 spotkanie /Prądyńskiego 39a CAL/7 maja

Plac Grunwaldzki - Przedmieście Świdnickie - Borek - Gajowice - Ołbin - Przedmieście Oławskie

3 spotkanie Legnicka 65/SEKTOR 3/ 26 maja

Jerzmanowo-Jarnołów-Strachowice-Osiniec – Maślice - Leśnica – Pracze Odrzańskie- Kuźniki -Nowy Dwór

4 spotkanie Bałtycka 8/ 2 czerwca Siedziba RO Karłowice-Różanka

Widawa - Lipa Piotrowska – Osobowice Rędzin – Karłowice Różanka – Polanowice -Poświętne - Ligota

5 spotkanie Wróblewskiego 18 Dolnośląska Izba Architektów WU-WA/9 czerwca

Psie Pole –Pawłowice –Starchocin-Swojczyce-Wojnow – Kowale

Celem spotkań było przeprowadzenie dyskusji nad złożoną propozycją Zespołu w kontekście dwóch odbytych już spotkań ogólnych z przedstawicielami rad osiedli. Agenda spotkania obejmowała wyjaśnienie wątpliwości zgłaszanych przez rady osiedli, odniesienie się Zespołu do uwag wyrażanych w nadesłanych uchwałach (stanowisko zawarte w pierwszej części niniejszego Komentarza), wskazanie kierunku dalszych prac reformą i proponowanych w jej ramach rozwiązań oraz swobodna dyskusję nad kwestami ustroju i reformy rad osiedli.

Wskazać należy, że zgodnie z pierwotnymi założeniami organizacja spotkań w mniejszych grupach pozwoliła na obniżenie temperatury dyskusji. Choć nie brakowało przy tym emocji to wyraźnie widoczne było, że upływ czasu od ogłoszenia Rekomendacji w wielu przypadkach pozwolił na głębsze zapoznanie się z ich założeniami i refleksję. Był to również okres, w którym wiele sąsiadujących jednostek przeprowadziło własne oddolne rozmowy, co skutkowało możliwością przedstawienia wspólnych rekomendacji. Przedstawiciele wielu Osiedli prezentowali postawę otwartą, gotową do dyskusji konstruktywnie przedstawiając swoje potencjalne obawy i zastrzeżenia, jednocześnie zaś inni trwali przy swoich pierwotnych stanowiskach. W wielu przypadkach negowano zasadność zmian, podkreślając, że obecny podział dobrze współgra z wytworzoną na przestrzeni lat świadomością osiedlową wśród mieszkańców. Wskazywano również na brak określenia konkretnych kompetencji, które osiedla uzyskają za potencjalne ustępstwa. Ogólna obietnica ich zwiększenia była postrzegana jako mglista. Ustalenie ich skonkretyzowanego katalogu, choć pożądane przez uczestników spotkań, pozostaje poza kompetencjami Zespołu i wymaga ścisłej współpracy w tym zakresie z miejską władzą prawodawczą i wykonawczą.

W przypadku wyraźnie negatywnych stanowisk lub jednoznacznych („gotowych”) propozycji korekt zaproponowanego podziału, Zespół zbierał te zgłoszenia do dalszej analizy – z naczelnym celem przyjęcia możliwie jak największej liczby z nich, przy zachowaniu, jednakże spójności z głównymi założeniami. Postawy, które roboczo można określić jako „nieprzejednane”, pojawiały się niemal na każdym spotkaniu, jednak były to raczej wystąpienia pojedyncze.

Gotowość do przyjęcia proponowanych rozwiązań lub dalszych rozmów o korekcie, zmianie granic iłączeniu wykazali przedstawiciele następujących Osiedli:

- Klecina - w zakresie połączenia z Oporowem;
- Oporów - w zakresie połączenia z Kleciną;
- Lipa Piotrowska - w zakresie połączenia z Widawą;
- Widawa - w zakresie połączenia z Lipą Piotrowską;
- Zacisze-Zalesie-Szczytniki - w zakresie połączenia z Biskupinem-Sępolnem-Dąbiem -Bartoszewicami;
- Biskupin-Sępolno-Dąbie-Bartoszewice- w zakresie połączenia z Zaciszem-Zalesiem- Szczytnikami;
- Osobowice-Rędzin - w zakresie połączenia ze Świniarami;
- Świniary - w zakresie połączenia z Osobowicami-Rędzinem;

- Krzyki-Partynice - w zakresie przekazania Partynic do Ołtaszyna;
- Nowy Dwór - w zakresie przyłączenia pozostałej części Parku 1000-lecia;
- Polanowice-Poświętne-Ligota - w zakresie połączenia z Sołtysowicami (pod warunkiem rozwoju infrastruktury);
- Sołtysowice - w zakresie połączenia z Polanowicami-Poświętnem-Ligotą (pod warunkiem rozwoju infrastruktury)
- Brochów - w zakresie połączenia z Bieńkowicami;
- Bieńkowice - w zakresie połączenia z Brochowem (z zachowaniem nazwy osiedla);
- Pawłowice - w zakresie przyłączenia Kłokoczyca, a być może również połączenia z Zakrzowem;
- Psie Pole - w zakresie odłączenia Zakrzowa i/lub Kłokoczyca;
- Jerzmanowo-Jarnołów-Strachowice-Osiniec - w zakresie połączenia z Żernikami.

Akceptację kierunku zmian wskazali (na spotkaniach lub w odrębnych informacjach przekazanych członkom Zespołu) przedstawiciele Osiedli:

- Leśnica;
- Borek;
- Gajowice;
- Ołbin;
- Powstańców Śląskich;
- Księżę;
- Przedmieście Oławskie (po korekcie w zakresie Placu Społecznego);
- Stare Miasto;
- Maślice (po korekcie w zakresie rejonu ul. Dworskiej, Paniowickiej etc.);
- Strachocin-Swojczyce-Wojnow;
- Muchobór Wielki;
- Szczepin;
- Tarnogaj.

Za zachowaniem status quo (nieprzekonani/przeciwni) opowiadają się przedstawiciele Osiedli:

- Nowy Dwór - nieprzekonani, choć możliwe dalsze rozmowy;
- Kowale - przeciwni;
- Pracze Odrzańskie - przeciwni;
- Kuźniki – nieprzekonani (sprzeciw wobec łączenia z Gądowem, choć możliwe dalsze rozmowy);
- Wojszyce - przeciwni;
- Ołtaszyn - przeciwni, choć gotowi do przyłączenia Partynic;
- Gądów - Popowice Południe
- Nadodrże (postulat realnej zmiany, brak wystarczającego uzasadnienia merytorycznego).

Do najistotniejszych obaw zgłaszanych przez Osiedla, których dotyczą projektowane zmiany należały:

- Brak reprezentacji dotychczasowej społeczności w nowej jednostce. Kwestia zgłaszana zwłaszcza przez Osiedla niewielkie, obawiające się wchłonięcia przez większego sąsiada/sąsiadów. W toku dyskusji członkowie Zespołu wskazywali, że już dziś istnieją Osiedla wielocłonowe i kwestie tego typu można regulować poprzez odpowiednie kształtowanie obwodów wyborczych. Uczciwie podchodząc do sprawy, zaznaczyć jednak należy, że w codziennej praktyce funkcjonowania organów Osiedla najistotniejszy w tej kwestii jest „czynnik ludzki” i dojrzałość przedstawicieli większości.
- Utrata lokalnej tożsamości i historii. W toku dyskusji członkowie Zespołu wskazywali, że nic nie stoi na przeszkodzie dla kultywowania lokalności również w nowej formule większego organizmu. Jednocześnie w części przypadków okazywało się, że zadowalającym rozwiązaniem będzie zachowanie nazw składowych przy konstruowaniu nazwy nowego Osiedla.
- Likwidacja obecnie funkcjonujących klubów seniora oraz utrata siedzib (jako utrwalonych w lokalnych społecznościach miejscach integracji). W toku dyskusji członkowie Zespołu wskazywali, że rekomendacje w sprawie liczby i granic osiedli w żaden sposób nie naruszają działalności klubów seniora. W opinii Zespołu działalność klubów seniora powinna być rozwijana i uregulowana systemowo: bądź jako kontynuowane zadanie własne Osiedla, bądź pod egidą organizacji pozarządowych (które już obecnie prowadzą większość tego typu inicjatyw). W przypadku siedzib osiedli zgodnie z prowadzoną polityką miasta powinny one pozostać w ogólnie rozumianym zasobie społecznym (CAL-e, lokalne NGO

lub w wybranych przypadkach pozostawione w rękach Osiedla – kwestia każdorazowo do indywidualnego ustalenia).

- Brak dogodnych połączeń komunikacyjnych. W przypadku podjęcia programu reformy osiedlowej Zespół rekomenduje opracowanie – „ bonusu za połączenie”: po jednej inwestycji w szeroko rozumiane cele komunikacyjne, która miałaby wpływać na poprawę spójności nowych Osiedli.

Ponadto w toku każdego ze spotkań podnoszone były postulaty natury ogólnej, które od wielu lat obecne są w dyskusji:

- zwiększenie sprawczości i znaczenia opinii i wniosków Osiedli;
- delegowanie części kompetencji i decyzyjności na poziom osiedlowy (określenie „co jest miejskie, a co osiedlowe” i ścisłe wzajemne przestrzeganie przyjętych zasad);
- poprawa (zwłaszcza przyspieszenie) realizacji Funduszu Osiedlowego;
- ograniczenie biurokracji i cyfryzacja procesów;
- poprawa współpracy (zarówno formalnej, jak i szeroko pojętych relacji) na linii Osiedle-Miasto;
- zwiększenie środków na realizację zadań;
- wprowadzenie sprawiedliwego i transparentnego systemu wypłat diet;
- respektowanie przez Miasto statutowych kompetencji organów Osiedli;
- informowanie organów Osiedla o wszystkich działaniach miejskich podejmowanych na ich terenie;
- prawo głosu na sesjach Rady Miejskiej;
- prawo inicjatywy uchwałodawczej.

REKOMENDACJE ZESPOŁU PO SPOTKANIACH Z RADAMI OSIEDLI

Przedstawiony w rekomendacjach nowy model ustrojowy wrocławskiej osiedlowości jest ewolucją. Jest też oczekiwaną zmianą możliwą do wprowadzenia poprzez wdrożenie wszystkich proponowanych rekomendacji. Skoncentrowanie się w dalszej dyskusji o reformie wyłącznie na kwestii liczby i granic jednostek pomocniczych nie spełni oczekiwań środowiska osiedlowego w kwestii natury współpracy, oczekiwanego przez wszystkich usprawnienia działalności czy poczucia sprawczości osiedli. Dlatego w toku dalszych prac winny być one traktowane łącznie. Rolą Zespołu było przedstawienie wydyskutowanych propozycji zmian w granicach postawionych zadań. Zespół w tym względzie wywiązuje się także z oczekiwań Komisji Osiedli, Partycypacji, Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego Rady Miejskiej Wrocławia wyrażonych pismem z dn. 24.02.2025 roku, w którym Komisja, po analizie Rekomendacji, zwróciła się z prośbą o dalsze kontynuowanie prac, w tym poprzez ewentualne poszerzenie analiz.

Należy też podkreślić, że dalsza dyskusja o docelowym kształcie ustrojowym osiedli winna być kontynuowana w formacie okolicznych konsultacji zgodnie z obowiązującymi w Gminie Wrocław zasadami. A jej ostateczny kształt zależy od stanowiska Komisji właściwej w sprawach jednostek pomocniczych i przede wszystkim Rady Miejskiej.

a. Liczba i granice osiedli - model ustrojowy

Rekomendacja: Korekta podziału liczby i granic osiedli na 38 jednostek pomocniczych zgodnie z Rysunkiem 1.

Komentarz:

Zespół pozostaje przy modelu ustrojowym jednopoziomowym, jednolitym na obszarze całego miasta. Poza jednym wyjątkiem (4 spotkanie) alternatywne modele ładu ustrojowego (dwustopniowe czy hybrydowe) nie były tematami podnoszonymi w dyskusji. Nie budziły szerszego zainteresowania. W toku spotkań Zespół poddał analizie wszystkie zgłoszone przez Osiedla uwagi. Konstruując zaktualizowaną wersję rekomendacji przyjęto możliwie największą liczbę spośród nich, jednakże zaznaczyć należy, że te, które stoją w skrajnej sprzeczności z głównymi przyjętymi założeniami (wartościami brzegowymi), nie mogły zostać uwzględnione.

Ponadto w toku prowadzonych dalszych dyskusji Zespół uznaje za zasadne podniesienie progu zamieszkiwania w jednostce pomocniczej z pierwotnych 40 do ok 60 tys. osób.

Zespół dziękuje tym Osiedlom, które w drodze oddolnych rozmów dwu lub wielostronnych, w duchu odpowiedzialności za reformę i przyszłość idei osiedlowości we Wrocławiu, przychodziły z gotowymi propozycjami korekty granic czy połączeń.

Do przedstawionego podziału dwoje członków Zespołu złożyło sprzeciw i przedstawia głosy odrębne:

- Małgorzata Burnecka optuje za dwustopniowym dzielnicowo-osiedlowym modelem ustrojowym proponowanym przez siebie w toku prac Zespołu, jak też na spotkaniu informacyjnym zorganizowanym w dniu 30.01.2025r zwołanym z inicjatywy Komisji z przedstawicielami Rad Osiedli. Wg najnowszej propozycji liczba osiedli mogłaby wynosić od 60 do ok. 90, co odpowiadałoby historycznym i funkcjonalnym osiedlom. Każde osiedle miałoby swój organ wykonawczy (przewodniczącego zarządu osiedla), wybierany w wyborach powszechnych, oraz organ uchwałodawczy w postaci ogólnego zebrania mieszkańców.
- Ponadto propozycja zakłada utworzenie od 10 do 15 dzielnic, liczących między 30 a 60 tysięcy mieszkańców. Każda dzielnica miałaby Radę Dzielnicy (złożoną z 21 radnych, wybieranych w tych samych wyborach, co organy osiedli) oraz Zarząd Dzielnicy.
- Łukasz Olbert stoi na stanowisku reformy jednostopniowej, ale obejmującej większe osiedla w liczbie około 20.

b. Rola RO - zasada pomocniczości

Rekomendacja: Przejście z modelu pogłębionego opiniowania do modelu pogłębionej współpracy

Komentarz:

Pilnym wyzwaniem reformy osiedlowej staje się pogłębianie podmiotowości i zapewnienie sprawczości osiedli. Radni osiedlowi oczekują partnerskiego włączenia w procesy konsultacyjne dotyczące podległego im terenu. Niezależnie od potrzeby ustawowego dorozumienia zasady pomocniczości w odniesieniu do zadań i kompetencji jednostek pomocniczych w ustawie o samorządzie gminnym głosy przedstawicieli RO można odczytać jako postulat odejścia od modelu współpracy gminy i jednostek pomocniczych opartej na opiniowaniu w kierunku współpracy rozumianej jako:

- informowanie i poinformowanie;
- konsultowanie;
- współdecydowania w sprawach lokalnych;
- załatwianie zgłaszanych tematów przez jednostki i instytucje gminy.

W przekonaniu Zespołu warunkiem takiej współpracy jest powrót do określenia rozdziału kompetencji i zasad współpracy pomiędzy sprawy ogólnomiejskie i lokalne-osiedlowe. Kwestia ta w debacie okołoosiedlowej funkcjonuje już od kilku lat (a sformułowana tak przez stronę tak osiedlową, jak i miejską). Pewien katalog został wskazany w raporcie Nowa Konstytucja Osiedli z 2018 roku, jednak rozdział ten nie znalazł formalnego usankcjonowania. Jeszcze większym wyzwaniem wydaje się być wypracowanie zasad odpowiedzialności oraz wzajemnego poszanowania swoich zakresów, a następnie ścisłe wzajemne przestrzeganie przyjętych rozwiązań.

c. Współpraca z Urzędami i jednostkami Gminy Wrocław

Rekomendacja: Efektywne wdrożenie modelu pogłębionej współpracy z wykorzystaniem tzw. „menadżerów osiedli oraz aplikacji „cyfrowe osiedla”

Komentarz:

Zespół rekomenduje jako rozwiązanie systemowe tworzenie i rozwój wyspecjalizowanych jednostek oraz stanowisk w ramach struktury Urzędu w tym zwłaszcza:

- wprowadzenie w strukturze urzędu tzw. menadżerów osiedli, m.in. zajmujących się koordynacją spraw merytorycznych zgłaszanych przez Osiedla w toku uchwał, adresowanych do wydziałów, biur, jednostek w strukturze Gminy;
- w dalszym kroku zespół menadżerów osiedli, opiekunów osiedli w strukturze WCRS powinien przekształcić się docelowo w wyspecjalizowaną jednostkę w strukturze urzędu, zajmującą się wsparciem i obsługą zadań realizowanych przez osiedla w ramach ich kompetencji i zadań;
- stworzenie i rozwijanie platformy „cyfrowe osiedla” w zakresie realizacji zadań osiedli i współpracy z Urzędem;
- wprowadzenie formuły bardziej bezpośredniej współpracy (kontaktu/spotkań) jednostek i instytucji miejskich z organami osiedli.

d. Zmiany statutowe i regulaminowe

Rekomendowane przez Zespół zmiany statutów osiedli, przebiegu wyborów do rad osiedli oraz zasad dystrybucji funduszy osiedlowych obejmują m.in.:

- zakaz łączenia funkcji radnego osiedlowego i miejskiego (uwarunkowane zmianami w ustawie);
- tworzenia okręgów wyborczych w sposób zapewniający reprezentację każdej części składowej w przypadku osiedli wielopodmiotowych;
- dostosowanie do wymogów prowadzenia elektronicznego obiegu dokumentów, w tym zwłaszcza dokumentów księgowych (w związku z wprowadzeniem Krajowego Systemu e-Faktur);
- wskazanie w statutach jednostek pomocniczych nazw osiedli wchodzących w skład danej jednostki pomocniczej
- w regulaminach funduszy i programów przewidzianych osiedlom wprowadzenie zasad gwarantujących uwzględnianie interesów osiedli wchodzących w skład jednostki pomocniczej, która jest beneficjentem danego programu, funduszu;
- dostosowywanie zasad dystrybucji funduszy na osiedla z uwzględnieniem ich specyfiki i uwarunkowań oraz potencjału ludnościowego i powierzchni (stopniowe odchodzenie od minimów kwotowych).

Komentarz:

- Konieczne są dalsze prace nad dostosowywaniem statutów osiedli oraz regulaminów funduszy celowych (funduszu osiedlowego) w duchu proponowanych zmian. Przede wszystkim dotyczy to zapisów gwarantujących utrzymanie podmiotowej odrębności osiedli wchodzących w skład jednostki pomocniczej oraz ich niezbywalnego udziału w podziale środków w ramach programów osiedlowych. Dyskutowaną w Zespole zmianą jest także zadbanie by w systemie identyfikacji przestrzennej Wrocławia (np. tablicach nazw ulic) pojawiały się nazwy osiedli obok nazwy jednostki pomocniczej.

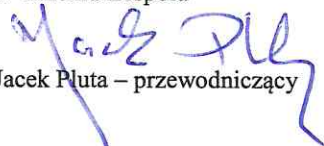
Zespół podkreśla także wagę prac nad określeniem roli jednostek pomocniczych w ustroju samorządowym gmin jakie są podejmowane na forum parlamentarnym oraz korporacji samorządowych.

e. Wyzwania

Zespół podkreśla konieczność podejmowania wysiłków i budowania interesariatu wokół:

- działań popularyzujących ideę osiedowości, działań profrekwencyjnych w planowanych wyborach do rad osiedli w 2026 roku;
- promowania gotowości na zmiany w środowisku radnych osiedlowych;
- promowania gotowości na zmiany w strukturze urzędu;
- profesjonalizacji roli i funkcji radnego – w tym w zakresie wprowadzenia diet dla osób funkcyjnych w organach osiedli;
- stałego podnoszenia kompetencji radnych osiedlowych poprzez zapewnienie efektywnego systemu szkoleń pod nazwą „Akademia samorządności”;
- zapewnienie cyklicznego około Miejskiego forum spotkań osiedlowych w formule kongresu.

W imieniu Zespołu


Jacek Pluta – przewodniczący

Rysunek 1 Rekomendowana liczba i granice jednostek pomocniczych Gminy Wrocław po korekcie

