

Rekomendacje Zespołu ds. reformy Osiedli do prac nad statutem Rad Osiedli Wrocławia na podstawie „Ankiety Statutowej”

Raport z konsultacji

Wprowadzenie

Z inicjatywy Zespołu ds. reformy jednostek pomocniczych Wrocławia opublikowano w październiku 2025 r na stronach wroclaw.pl ankietę pn. **Dobry statut – sprawne osiedla!**

<https://www.wroclaw.pl/rozmawia/dobry-statut-sprawne-osiedla-ankieta-dla-radnych-osiedlowych-i-mieszkancow>

Z zaproszenia do wzięcia udziału w składaniu propozycji do zmian statutów osiedli skorzystały 52 osoby reprezentujące mieszkańców oraz przedstawicieli jednostek pomocniczych Wrocławia. Założeniem badania było udostępnienie tym sposobem formy wypowiedzi, której celem byłoby przeprowadzenie zmian w statutach osiedli wynikających z doświadczeń zebranych w toku mijającej kadencji. W zamyśle zakres propozycji zmian ma mieć charakter głównie porządkujący, usprawniający pracę rad w ich dotychczasowym formacie ustrojowym.

Ogółem wypowiedzi na zaproszenie udzieliło 34 przedstawicieli Rad, 17 mieszkańców miasta niebędącymi radnymi osiedlowymi oraz 1 osoba nie podająca swojej afiliacji. Ankieta ujawniła ponad 180 uwag, komentarzy i propozycji zmian w statucie rad osiedli. W ankiecie wypowiadało się po kilkoro radnych i mieszkańców z tych samych osiedli.

W analizie materiału uwzględniono wszystkie odpowiedzi, jak też te nadesłane po czasie oraz wnioski i komentarze członków Zespołu w zakresie zmian statutowych na nadchodzącą kadencję rad Osiedli.

W Raporcie z konsultacji przedstawiamy wyniki analiz, które podzielone zostały na etapy:

- **oceny formalnej**, która pozwoliła ustalić które z propozycji zgodne są z obowiązującym prawem i statutem jednostek pomocniczych, a które wykraczają poza zakres statutu. Wykorzystano do tego jednolity tekst statutu osiedla Pilczyce-Kozanów-Popowice Płn. jako wzorcowy, ponieważ wszystkie osiedla

Wrocławia posiadają statuty o jednakowej treści. Na tym etapie Zespół korzystał z pomocy radcy prawnego, specjalisty w zakresie zagadnień samorządności;

- **oceny merytorycznej**, dalszym etapem prac Zespołu była ocena merytoryczna propozycji, jej zakresu przedmiotowego oraz wagi dla usprawnienia prac Rad;
- **dyskusji** - następnie w stosunku do poczynionych tak uwag członkowie podjęli dyskusje na spotkaniu opiniując wnoszone zmiany indywidualnie. Nad propozycjami nie prowadzono głosowania. Dyskusje członków Zespołu ujawniły w wielu miejscach rozbieżność opinii. W takim przypadku złożonych opinii nie należy traktować przesądzająco (jako jednoznacznych rekomendacji).

Celem niniejszego Raportu jest przede wszystkim przedstawienie w sposób zagregowany złożonych propozycji oraz przekazanie najważniejszych wniosków z prac Zespołu w tym zakresie do dalszego procedowania już na forum Komisji Osiedli, Partycypacji, Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego Rady Miejskiej jako właściwego organu w zakresie zmian statutów Osiedli.

Zakres obowiązującego statutu

Punktem wyjścia dla oceny propozycji jest obowiązujący statut. Statut określa zadania osiedla, jawność działania organów, tryb pracy rady i zarządu oraz zasady gospodarki finansowej. Kluczowe regulacje wykorzystywane w analizie złożonych w ankiecie propozycji obejmują:

- **Dostęp do informacji** – organy osiedla w granicach swoich zadań mają dostęp do materiałów i informacji znajdujących się w posiadaniu jednostek organizacyjnych miasta. Statut nie nakłada jednak obowiązku proaktywnego informowania rad osiedli przez miasto.
- **Zadania osiedla** – katalog zadań obejmuje m.in. inicjowanie i współdziałanie na rzecz mieszkańców, wnioskowanie w sprawach istotnych dla osiedla oraz opiniowanie projektów uchwał, planów i inwestycji lokalnych. Statut wymienia również możliwość zgłaszania wniosków dotyczących zmiany organizacji ruchu lokalnego oraz organizacji komunikacji zbiorowej.
- **Jawność działania** – działania rady i zarządu są jawne; mieszkańcy mają prawo uczestniczyć w sesjach i posiedzeniach, a przewodniczący mają obowiązek publikować informacje o sesjach w siedzibie osiedla i na stronie internetowej. Statut dopuszcza transmisję obrad online.
- **Tryb odwołania przewodniczących** – przewodniczący i wiceprzewodniczący rady są wybierani na pierwszej sesji rady bezwzględną większością głosów; odwołanie wymaga wniosku co najmniej 1/4 ustawowego składu rady i odbywa się w głosowaniu tajnym po upływie 14 dni od zgłoszenia wniosku. Odwołanie przewodniczącego zarządu wymaga uzasadnionego wniosku tej samej grupy radnych i podejmowane jest bezwzględną większością.

- **Jawność i protokołowanie** – protokoły z sesji i posiedzeń zarządu prowadzi sekretarz, który odpowiada również za przechowywanie dokumentacji. Statut nie reguluje szczegółowo obowiązków informacyjnych wobec mieszkańców, poza obowiązkiem udostępniania dokumentacji w siedzibie osiedla.
- **Uprawnienia finansowe** – do wyłącznej właściwości rady należy uchwalanie planu finansowego i jego zmian. Zarząd dysponuje środkami finansowymi zgodnie z planem i reprezentuje osiedle wobec organów miasta.

Statut jest uchwalany na podstawie art. 35 ustawy o samorządzie gminnym, dlatego modyfikacje mogą dotyczyć wyłącznie zakresu określonego w tej ustawie. Wiele propozycji ankietowych dotyczyło działań przekraczających materię statutu – w tych przypadkach konieczne są uchwały rady miasta, zarządzenia prezydenta lub zmiany ustawowe.

Główne kategorie zgłoszonych propozycji

Analizę 186 wszystkich zgłoszeń pogrupowano tematycznie – tworząc kategorie. W każdej kategorii wskazano przykładowe propozycje, odniesienie do statutu oraz rekomendacje w sprawie dalszego procedowania. Czytając przedstawione rezultaty pracy należy pamiętać o stopniowości siły rekomendacji, co zaznaczono odpowiednio przy rekomendacjach.

Kategoria tematyczna	Przykładowe propozycje z ankiety	Ocena kategorii propozycji i rekomendacja
Komunikacja i informowanie	<i>Obowiązek informowania rad osiedli przez jednostki miasta o wszystkich inwestycjach, remontach i projektach na osiedlu; obowiązek udzielania odpowiedzi na pisma rad; publikowanie przez radę harmonogramów sesji, porządku obrad i protokołów na stronie internetowej.</i>	Większość tych postulatów dotyczy obowiązków organów miasta, które nie mogą być wprowadzone w statucie jednostki pomocniczej. Statut już gwarantuje dostęp do informacji i zobowiązuje jednostki miasta do powiadamiania o przyjęciu lub odrzuceniu wniosków osiedli. Obowiązki proaktywnego informowania powinny zostać uregulowane w zarządzeniach prezydenta lub uchwałach rady miejskiej (np. w tzw. zarządzeniu pragmatycznym). Natomiast obowiązek publikowania informacji przez radę na stronie internetowej wynika wprost ze statutu; można rozważyć doprecyzowanie tego przepisu (np. wymóg aktualizowania strony), co uznajemy za rekomendację do rozważenia.
Wybory i skład rady	Ujednolicenie zasad odwołania przewodniczącego rady, jego zastępców i przewodniczącego zarządu; wprowadzenie zapisu „uzasadniony wniosek” dla odwołania przewodniczącego rady; kandydat musi mieszkać w okręgu, ograniczenie wieku radnych lub wprowadzenie widełek wiekowych; skrócenie kadencji z 5 do 4 lat; możliwość odwołania całej rady przez mieszkańców.	Statut różnicuje dziś sposób odwołania przewodniczącego rady (bez przesłanki „uzasadniony wniosek”) i przewodniczącego zarządu. Ujednolicenie procedur i dodanie wymogu uzasadnienia zwiększyłoby przejrzystość i jest możliwe prawnie – (rekomendujemy wdrożenie tego postulatu). Skrócenie kadencji do 4 lat jest możliwe, lecz wymaga zmiany ordynacji wyborczej; warto rozważyć taki kierunek. Postulaty o zamieszkiwaniu kandydata w okręgu, odwoływaniu rady przez mieszkańców oraz ograniczeniach wieku mają wątpliwą podstawę prawną i mogą być sprzeczne z prawem wyborczym, dlatego obecnie nie rekomenduje się ich wprowadzania.
Podział kompetencji między radą a zarządem	Przesunięcie decyzyjności z rady na zarząd (konstruktywne wotum nieufności, uchwalanie planu finansowego przez	Zgodnie ze statutem do wyłącznych kompetencji rady należą m.in. uchwalanie planu finansowego i przyjmowanie sprawozdań, a zarząd realizuje plan i reprezentuje osiedle. Propozycja uproszczenia procedur i możliwość delegowania

Kategoria tematyczna	Przykładowe propozycje z ankiety	Ocena kategorii propozycji i rekomendacja
	zarząd, domyślne upoważnienie zarządu do wydawania opinii i wniosków); wzmocnienie roli rad osiedli w systemie zarządzania kryzysowego; umożliwienie przewodniczącemu zarządu delegowania reprezentacji członkom zarządu; wprowadzenie katalogu wydatków i limitów kwot, które może samodzielnie ponosić przewodniczący zarządu.	reprezentacji jest prawnie dopuszczalna – należy rozważyć wprowadzenie mechanizmu pełnomocnictw dla przewodniczącego zarządu. Szersze przesuwanie kompetencji z organu uchwałodawczego na wykonawczy może osłabić kontrolę społeczności lokalnej i wymaga szerokiej debaty. Wzmocnienie udziału rad osiedli w systemie zarządzania kryzysowego przekracza ramy statutu, ale można wprowadzić ogólny zapis o współpracy z jednostkami odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe (w tym Centrum Zarządzania Kryzysowego). Wprowadzenie limitów wydatków przewodniczącego zarządu i katalogu wydatków budzi wątpliwości – statut określa, że dysponowanie środkami następuje zgodnie z planem finansowym, dlatego szczegółowe ograniczenia powinny być regulowane wewnętrznym regulaminem zarządu, a nie w statucie.
Cyfryzacja i zdalne obrady	Umożliwienie komisjom i radzie spotkań zdalnych i hybrydowych, zastąpienie protokołów notatkami potwierdzanymi elektronicznie, dopuszczenie kwalifikowanego podpisu i e-PUAP w obiegu dokumentów, obiegowe głosowanie członków komisji.	Statut nie wyklucza korzystania z narzędzi cyfrowych. Ustawowe wymogi jawności i protokołowania można połączyć z trybem zdalnym – obradom można nadawać transmisję online, a dokumenty podpisywać podpisem kwalifikowanym. Rekomenduje się wprowadzenie zapisów umożliwiających sesje i posiedzenia w formie zdalnej lub hybrydowej, elektroniczny obieg dokumentów i obiegowe głosowania komisji pod warunkiem zachowania transparentności i możliwości udziału mieszkańców.
Jawność i etyka	Zobligowanie rady do regularnego informowania mieszkańców, umieszczania protokołów i harmonogramów w Internecie; zobligowanie radnych do odpowiadania na pytania mieszkańców; wprowadzenie sankcji za	Statut zapewnia jawność i nakłada obowiązek publikowania informacji o sesjach, ale nie określa sankcji za niewypełnianie obowiązków. Warto doprecyzować w statucie, że rada publikuje protokoły, uchwały i harmonogramy na stronie internetowej, oraz wskazać organy nadzorcze (np. WCRS) właściwe do zgłoszenia naruszeń. Wprowadzenie kodeksu etycznego i zakazu korzystania z funduszy osiedlowych przez radnych i ich rodziny może ograniczyć konflikty interesów, ale wymaga oparcia w ustawie i odrębnych regulacjach.

Kategoria tematyczna	Przykładowe propozycje z ankiety	Ocena kategorii propozycji i rekomendacja
	łamanie statutu, agresywne zachowania lub brak kultury; wprowadzenie zakazu świadczenia usług na rzecz osiedla przez radnych oraz ich rodziny; ograniczenia wieku i mechanizmy dyscyplinujące.	Sankcje dyscyplinarne i ograniczenia wieku radnych nie mają wyraźnej podstawy prawnej i mogą naruszać zasady równości – nie rekomendujemy ich w statucie.
Finanse i budżet	Przyznanie radom osiedla prawa do samodzielnego dysponowania środkami na naprawy infrastruktury (np. chodniki), współdecydowanie o inwestycjach, katalog wydatków i limity kwot wydatkowanych bez zgody rady, likwidacja comiesięcznych posiedzeń zarządu.	Statut wyraźnie rozdziela kompetencje uchwałodawcze (rada) i wykonawcze (zarząd), a plan finansowy uchwała rada. Nadanie radzie uprawnienia do zarządzania bieżącymi remontami ulic lub infrastruktury komunalnej narusza zasady gospodarowania mieniem, które należą do miasta. Katalog wydatków i limity można uregulować w regulaminie wewnętrznym, jednak nie rekomenduje się ingerowania w kompetencje organów miasta poprzez statut osiedla. Ewentualna rezygnacja z comiesięcznych posiedzeń zarządu jest możliwa poprzez zmianę § 30 ust. 1, ale wymaga oceny skutków – obecnie posiedzenia powinny odbywać się co najmniej raz w miesiącu.
Inne postulaty wykraczające poza statut	Likwidacja rad osiedla lub zastąpienie ich demokracją bezpośrednią; zmiany w strefie parkowania (np. zakaz parkowania samochodów spoza Wrocławia); zakaz promocji projektów w WBO; pełna reorganizacja WBO; zgłoszenia dotyczące liczby radnych, zakazu łączenia mandatu radnego osiedlowego z mandatem radnego miejskiego, szczegółowe zasady wyborów;	Wymienione postulaty nie odnoszą się do materii statutowej, lecz do ustroju samorządu terytorialnego, prawa miejscowego i decyzji rady miejskiej. Likwidacja jednostek pomocniczych wymaga uchwały rady miasta, natomiast kwestie strefy parkowania, WBO czy liczby radnych wynikają z ustaw i uchwał o charakterze ogólnomiejskim. Dlatego propozycje te powinny zostać odrzucone w pracach nad statutem.

Kategoria tematyczna	Przykładowe propozycje z ankiety	Ocena kategorii propozycji i rekomendacja
	likwidacja zarządów osiedli i przeniesienie wszystkich obowiązków na administrację miejską.	

Wnioski do dalszych prac nad statutem

Analiza ankiety wskazuje na silne oczekiwania mieszkańców dotyczące wzrostu jawności i skuteczności działania rad osiedli. Jednocześnie wielu respondentów postulowało zmiany wykraczające poza materię statutową. Na podstawie przepisów statutu i opinii mec. Sikory można sformułować następujące rekomendacje do dalszych prac:

- **Doprecyzować obowiązki informacyjne rady osiedla** – rozważyć zapis, że rada publikuje protokoły, harmonogramy i porządek obrad na oficjalnej stronie osiedla i umożliwia mieszkańcom zgłaszanie uwag drogą elektroniczną. Powołać organ (np. WCRS) jako punkt zgłaszania naruszeń.
- **Ujednolicić zasady odwołania przewodniczących** – dodać do § 15 ust. 3 przesłankę „uzasadniony wniosek”, analogicznie do odwołania przewodniczącego zarządu; rozważyć doprecyzowanie zasad odwoływania wiceprzewodniczących.
- **Umożliwić delegowanie reprezentacji** – w § 30 ust. 3 dodać możliwość udzielania pełnomocnictw członkom zarządu do reprezentowania osiedla w określonych sprawach. Pozwoli to odciążyć przewodniczącego zarządu.
- **Wprowadzić przepisy o posiedzeniach zdalnych** – doprecyzować w statucie, że sesje i posiedzenia mogą odbywać się zdalnie lub hybrydowo z zachowaniem jawności, a protokoły mogą być podpisywane elektronicznie. Umożliwić obiegowe głosowania komisji i stosowanie e-PUAP i podpisu kwalifikowanego.
- **Rozważyć skrócenie kadencji rady** – analiza ankiety ujawnia wypalenie radnych w długiej, pięcioletniej kadencji. Wdrożenie czteroletniej kadencji wymaga zmiany ordynacji wyborczej i powinno być przedmiotem debaty w radzie miejskiej.
- **Unikać przenoszenia kompetencji miasta do statutu** – postulaty zobowiązujące jednostki miejskie do informowania rad, prowadzenia inwestycji w porozumieniu z radami czy zarządzania parkowaniem powinny być kierowane do prezydenta lub rady miasta. Statut jednostki pomocniczej nie może regulować obowiązków organów miasta.

Przedstawione wyżej kierunki zmian bazują na obowiązującym statucie oraz opiniach ekspertów i wskazują, które propozycje respondentów mogą wzmocnić funkcjonowanie rad osiedli, a które należałoby odrzucić lub przekazać do realizacji innymi środkami prawnymi.

Załącznik:

Wykaz zgłoszonych propozycji w formacie pliku xls.