

*Ekspertyza naukowa dotycząca oceny przebiegu ustalonych granic jednostek pomocniczych Miasta Krakowa w kontekście wymogu wyodrębnienia obszaru dzielnicy ze względu na układ przestrzenny, lokalne tradycje oraz więzi społeczne i gospodarcze, określonego w § 72 Statutu Miasta Krakowa zatwierdzonego Uchwałą Nr 1934/2014 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 listopada 2014 r. w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Miasta Krakowa*

## **Etap I**

**Wypracowanie wzorcowych kryteriów, w oparciu o które będzie możliwa w przyszłości analiza propozycji zmian granic dzielnic Miasta Krakowa**

**Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej  
Uniwersytetu Jagiellońskiego**

**Kraków**

**lipiec 2017**

Wypracowanie wzorcowych kryteriów, w oparciu o które będzie możliwa w przyszłości analiza propozycji zmian granic dzielnic Miasta Krakowa

### **Autorzy**

**Prof. dr hab. Bolesław Domański**

**Łukasz Fiedeń**

**Dr Katarzyna Gorczyca**

**Dr hab. Krzysztof Gwosdz**

**Dr hab. Andrzej Zborowski**

## Spis treści

<b>1. Przegląd kryteriów podziału na dzielnice jako jednostki pomocnicze, wraz z omówieniem wypełnianych przez te dzielnice zadań .....</b>	<b>4</b>
<b>1.1. Uwagi wstępne o jednostkach pomocniczych.....</b>	<b>4</b>
<b>1.2. Prawne aspekty funkcjonowania jednostek pomocniczych w Polsce .....</b>	<b>6</b>
<b>1.3. Analiza porównawcza kryteriów podziału na jednostki pomocnicze w wybranych miastach – główne wnioski z przeglądu dla miast dużych w Polsce .....</b>	<b>18</b>
<b>1.4. Pojęcie jednostki podstawowej, dzielnicy, osiedla, jednostki sąsiedzkiej i sąsiedztwa..</b>	<b>24</b>
<b>2. Szczegółowe kryteria podziału miasta Krakowa na dzielnice jako jednostki pomocnicze w oparciu o zasady zawarte w Statucie Miasta Krakowa.....</b>	<b>28</b>
<b>2.1. Zasady delimitacji miasta Krakowa przyjęte na początku lat 1990. ....</b>	<b>28</b>
<b>2.2. Główne zasady podziału na jednostki pomocnicze .....</b>	<b>29</b>
<b>2.3. Kryteria zasadnicze i ich rangowanie.....</b>	<b>30</b>
<b>3. Propozycje stosowania wag kryteriów podziału miasta Krakowa na dzielnice.....</b>	<b>36</b>
<b>4. Literatura.....</b>	<b>39</b>
<b>5. Spis tabel .....</b>	<b>41</b>
<b>6. Spis rycin.....</b>	<b>41</b>

## **1. Przegląd kryteriów podziału na dzielnice jako jednostki pomocnicze, wraz z omówieniem wypełnianych przez te dzielnice zadań**

### **1.1. Uwagi wstępne o jednostkach pomocniczych**

Jednostki pomocnicze zostały powołane w ramach reformy ustroju samorządu terytorialnego państwa polskiego w 1990 roku<sup>1</sup>. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 5 wprowadza możliwość tworzenia: sołectw, dzielnic, osiedli i innych jednostek pomocniczych, które przejmują na podległym im obszarze realizację części zadań publicznych i kompetencji zastrzeżonych w ustawie o samorządzie dla władztwa gminy. Jednostki te w założeniu są formą najbardziej adekwatną do realizacji spraw małych społeczności, mogą też umożliwiać aktywizację społeczności lokalnych. W ten sposób jednostki te wypełniają jedną z fundamentalnych zasad, o które opiera się ustrój samorządu terytorialnego tj. zasadę subsydiarności. Zasada ta narzuca powierzenie zadań publicznych instytucjom najniższego szczebla, a zatem tym, które są usytuowane najbliżej mieszkańców.

Warto pamiętać, że idea powoływania jednostek pomocniczych ma stosunkowo długą tradycję i była realizowana na ziemiach polskich, a także w Europie<sup>2</sup>. Potrzeba utworzenia tego typu jednostek jest ściśle związana z organizacją i wielkością, a także charakterem gmin (miasto *versus* wieś). W Polsce międzywojennej ustawą z 20 marca 1933<sup>3</sup> roku zostały powołane gminy zbiorowe na ówczesnym terytorium państwa polskiego. Gminy te zostały podzielone na gromady mające charakter jednostek pomocniczych. Zazwyczaj gromadę stanowiła każda miejscowość tj. wieś, osada, osiedle, przysiółek, kolonia, zaścianek, folwark.

Współcześnie w Europie jednostki pomocnicze istnieją w pewnej formie w większości krajów. Badanie Dentersa i Kloka przeprowadzone dla dziewiętnastu krajów Europy ujawniło, że tylko w Danii i Słowacji brak jest tego typu jednostek<sup>4</sup>. Nie występują one też na terenach wiejskich tam, gdzie ich fragmentacja terytorialna jest bardzo duża. We Francji, w Szwajcarii<sup>5</sup>, w Czechach i na Węgrzech<sup>6</sup> każda wieś stanowi odrębną gminę.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U., nr 16, poz. 95).

<sup>2</sup> S. Wróbel, *Jednostki pomocnicze gminy: wybrane zagadnienia*, Studia Politicae Universitatis Silesiensis 3/2007, s. 152-169.

<sup>3</sup> Dz. U. 1933, nr 35, poz. 294.

<sup>4</sup> P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska, A. Kurniewicz, *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013.

<sup>5</sup> J. Jeżewski, *We Francji, W: Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław, 1991; R. Schaffhauser, *W Szwajcarii, W: Samorząd terytorialny...*

Pomimo długich tradycji działania jednostek pomocniczych w Polsce, a także ponad 25 letniego okresu istnienia odrodzonego samorządu gminnego nadal ten typ terytorialnego podziału pomocniczego nie został w pełni ukształtowany tak w zakresie przynależnych mu kompetencji i zadań jak i powoływania (tworzenia) tego typu jednostek do współzarządzania gminą. Powoływanie i wypełnianie zadań przez te jednostki znacznie lepiej jest doceniane w gminach wiejskich, w których tradycje istnienia form samorządności są mocno ukształtowane i wywodzą się jeszcze z XIX wieku. Znacznie wolniej i nie bez problemów rozwija się proces tworzenia jednostek pomocniczych w miastach, w tym także tych największych. Na wolniejszy proces konstytuowania się tych jednostek składa się szereg czynników. Do nich zaliczyć można bardzo szybki powojenny proces urbanizacji miast i ich obszarów podmiejskich, które w drodze ekspansji miejskiej były włączane do ośrodka centralnego. Często były one słabo powiązane funkcjonalnie z tym ośrodkiem. Proces urbanizacji prowadził także do przemodelowania czytelnych niegdyś w mieście układów społeczno-osadniczych, nawiązujących do dzielnicy podstawowej, posiadającej historyczną lub zwyczajową nazwę, związaną z kulturą i tożsamością tego typu osiedli miejskich<sup>7</sup>. Jednostki te były wpisane w rozwijający się układ węzłowo-pasmowy miasta. Za sprawą pojawienia się wielkich osiedli mieszkaniowych układ ten zazwyczaj został przerwany, prowadząc do selektywnej ekspansji przestrzennej w postaci pojawiania się nowych wielkich osiedli „nakładających się” na stare struktury osadnicze, co w efekcie prowadziło do pojawiania się na peryferiach miast struktur amorficznych i w konsekwencji wykształcania się mocno sfragmentaryzowanego przestrzennie układu miejskiego o charakterze wieloośrodkowym.

Struktura urbanistyczna i społeczna miasta jest współcześnie dodatkowo przekształcana. Przyczynia się do niego dynamiczny rozwój: nowego budownictwa suburbanego i apartamentowego, często w postaci zamkniętych enklaw osadniczych (*gated communities*), dużych powierzchni miejskich zajmowanych przez centra biurowe oraz korytarzy handlowo-usługowych wraz hipermarketami. Prowadzi to do wykształcenia się przestrzeni miejskich o dużym przemieszaniu funkcjonalnym i urbanistyczno-społecznym, charakterystycznym tak dla miasta okresu realnego socjalizmu jak i obecnie dla miasta postsocjalistycznego<sup>8</sup>. U podstaw chaotycznej ekspansji miasta leży brak całościowego pokrycia miast planami zagospodarowania przestrzennego. Powstanie nowych układów

---

<sup>6</sup> P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska, A. Kurniewicz, Błędne rondo marginalizacji?...

<sup>7</sup> W. Piotrowski, Społeczno-przestrzenna struktura miasta Łodzi. Studium ekologiczne., Wrocław 1966.

<sup>8</sup> A. Zborowski, Przemiany struktury społeczno-przestrzennej regionu miejskiego w okresie realnego socjalizmu i transformacji ustrojowej (na przykładzie Krakowa), IGiGP UJ, Kraków 2005.

wielkich osiedli mieszkaniowych w okresie socjalistycznym, a następnie przemieszanie funkcjonalne i rozrastanie się przestrzenne miasta prowadzi do zacierania się w świadomości mieszkańców struktury miasta opartej o dzielnice podstawowe.

Przy rozpatrywaniu problematyki powoływania oraz ustalania zadań i kompetencji jednostki pomocniczej, obok wymienionych powyżej różnego typu dysfunkcji przestrzennych i społecznych, należy zwrócić uwagę na wzrost aktywności różnego typu grup nieformalnych w miastach oraz wzrost zainteresowania jednostkami pomocniczymi także ze strony mieszkańców, co jest dobrym prognostykiem do odradzania się świadomości terytorialnej w polskich miastach. Świadczy o tym choćby wzrost liczby miast, w tym także mniejszych, w których powołane zostały do działania jednostki pomocnicze i ich rady.

## **1.2. Prawne aspekty funkcjonowania jednostek pomocniczych w Polsce**

Podział pomocniczy jest uzupełnieniem zasadniczego podziału terytorialnego a jego jednostki pomocnicze powinny zawierać się w obrębie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, którą – co wynika z Konstytucji RP – jest gmina. Ustawodawca nie przewidział tworzenia jednostek pomocniczych w powiatach, a także w województwach. Jak to na wstępie stwierdzono jednostki pomocnicze zostały powołane mocą ustawy o samorządzie gminnym. Najistotniejszy jest tu art. 5 ustawy<sup>9</sup>, który stwierdza że:

„1. Gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto.

2. Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy.

3. Zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy”.

Ustawodawca zakłada, jak wynika z przepisów ustawy, fakultatywność ustanawiania jednostek pomocniczych w gminie, których powoływanie pozostawiono do wyłącznej dyspozycji władz gminy. W drodze ustawy uregulowano natomiast nazewnictwo jednostek pomocniczych według którego w gminach wiejskich taką jednostką jest sołectwo, w miastach natomiast dzielnica, osiedle lub inne jednostki o różnych nazwach (okręg, obwód, siolo, przysiółek, kolonia, rejon). Wybór innej nazwy jednostki pomocniczej samorząd gminy może

---

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. nr142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami.

regulować w sposób swobodny. Analiza statutów gmin miejskich wskazuje, że najczęściej wybieraną nazwą jest „osiedle”, a następnie „dzielnica”. W miastach liczących poniżej 100 tys. mieszkańców nazwa „dzielnica” jest wybierana wyjątkowo, obok osiedla pojawia się w nich równie często nazwa „sołectwo”. Wśród miast dużych, ponad 100 tys. mieszkańców, dzielnice występują w Bytomiu, Częstochowie, Gdańsku, Gdyni, Katowicach<sup>10</sup>, Krakowie, Lublinie, Opolu, Rybniku, Zabrze i Zielonej Górze<sup>11</sup>. Częściej w dużych miastach występują osiedla, posiadają je nawet największe miasta Polski: Bydgoszcz, Łódź, Poznań, Szczecin, Wrocław. Warto dodać, że w Toruniu statutowo jednostką pomocniczą jest okręg, a w Wałbrzychu – wspólnota samorządowa. Procedurą tworzenia jednostek pomocniczych może być objęcie całe terytorium gminy, lub jej część. Ta ostatnia z wymienionych sytuacja występuje wśród miast dużych np. w Bytomiu, Chorzowie i Zielonej Górze. Jednostki pomocnicze mogą być podzielone na mniejsze obszary zwane „jednostkami niższego rzędu”, co może prowadzić do tworzenia się pewnego rodzaju hierarchicznego układu pomocniczego na terenie gminy. Przykłady tego typu podziału spotykamy w np. w Zielonej Górze (dzielnica podzielona na sołectwa).

Uwzględniając kryterium stopnia zaawansowania procesu konstytuowania (tworzenia) jednostek pomocniczych można wyróżnić siedem kategorii gmin<sup>12</sup>, które:

- w statucie nie uwzględnili możliwości powołania jednostek pomocniczych na swoim terenie,
- w zapisie statutu uwzględnili taką możliwość, pod warunkiem poparcia inicjatywy utworzenia tej jednostki przez co najmniej 10 % (Gliwice, Katowice) lub 15 % (Bytom) mieszkańców nowo kreowanej jednostki pomocniczej,
- utworzyły jednostki pomocnicze na części terytorium gminy, lecz nie doszło do powołania jej organów, zazwyczaj ze względu na trudności w przekroczeniu wymaganego progu frekwencji wyborczej,
- dokonały podziału całego terytorium gminy na jednostki pomocnicze, lecz nie nastąpił w nich wybór organów tych jednostek,
- powołały i przeprowadziły wybory organów jednostek w wybranych dzielnicach i osiedlach z terenu gminy,

---

<sup>10</sup> W Katowicach statutowo przyjęto nazwę ustawową ‘Jednostka pomocnicza’ wg. Biuletyn Informacji Publicznej Katowic, natomiast w praktyce stosowana jest nazwa „dzielnica”.

<sup>11</sup> W Zielonej Górze została utworzona jedna jednostka pomocnicza, pod nazwą dzielnica Nowe Miasto, obejmuje ona dawne tereny gminy Zielona Góra włączone w obręb granic administracyjnych miasta, Biuletyn Informacji Publicznej Dzielnica Nowe Miasto – Zielona Góra

<sup>12</sup> S. Wróbel, *Jednostki pomocnicze gminy: wybrane zagadnienia...*

- doszło do powołania jednostek na terenie całej gminy, lecz ich organy zostały wyłonione w drodze wyborów tylko niektórych dzielnicach i osiedlach
- utworzyły jednostki pomocnicze na całym terenie gminy i we wszystkich zostały wybrane organy tych jednostek; taka sytuacja ma miejsce m.in. w Krakowie.

Inicjatywę powołania jednostki pomocniczej posiadają zarówno rada gminy lub jej organ wykonawczy jak i grupa mieszkańców. Może to też wystąpić drogą pośrednią która sprowadza się do powołania tego typu jednostek przez radę gminy po skonsultowaniu tej decyzji z mieszkańcami. W tym zakresie istnieje w polskich samorządach spore zróżnicowanie form tworzenia podziału pomocniczego w miastach. W miastach dużych istnieje w tym względzie równowaga, tzn. około połowa z miast posiadających jednostki pomocnicze powołało je do życia z inicjatywy rady gmin, a drugie tyle powstało dzięki oddolnemu działaniu mieszkańców. W miastach średniej wielkości, poniżej 100 tys. mieszkańców z inicjatywą utworzenia jednostek częściej występowały rady gmin<sup>13</sup>. Każda z wymienionych form powołania jednostki pomocniczej ma swoje zalety i wady. Warto zauważyć, że oddolna forma tworzenia jednostek wiązała się z większą jednorodnością społeczno-osadniczą dzielnicy. Jednak mankamentem było bardzo duże zróżnicowanie tych jednostek, tak co do liczby ludności jak i wielkości terytorium. Były też one przeciętnie stosunkowo małe tak pod względem liczby ludności jak i zajmowanego obszaru (tab. 1).

---

<sup>13</sup> Jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego w miastach – informator, Związek Miast Polskich, Poznań 1996.



Tabela1. Charakterystyka jednostek pomocniczych w dużych miastach Polski

	<b>KRAKÓW<sup>14</sup></b>	<b>ŁÓDŹ<sup>15</sup></b>	<b>POZNAŃ<sup>16</sup></b>	<b>WROCLAW<sup>17</sup></b>
Liczba ludności miasta	765 300	696 500	540 300	637 683
Powierzchnia miasta w km <sup>2</sup>	326,85	293,25	261,91	292,82
Liczba jednostek	18 dzielnic	36 osiedli	42 osiedla	48 osiedli
Liczba mieszkańców (od ... do)	od 15 000 do 69 000		od 2 000 do 42 000	od 500 do 39 000
Średnia wielkość osiedla	42 500.	20 000	13 000	13 000
Powierzchnia, (od ..do w km <sup>2</sup> )	5,41 do 65,41		0,47-20,54	
Formy powołania	Idea utworzenia Dzielnic narodziła się w środowisku Komitetów Obywatelskich w latach 90. Jednostki zostały powołane odgórnie (Uchwała Nr XXI/143/91 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 marca 1991 . w sprawie utworzenia w Mieście Krakowie dzielnic miejskich). W podziale na dzielnice (dokonanym przez Trafasa z zespołem) kierowano się historycznymi podziałami Krakowa na dawne gminy uwzględniając podziały katastralne, podział na parafie oraz zapewniając aby komunikacja w obrębie nowopowstałych Dzielnic była w miarę możliwości dogodna dla mieszkańców. <sup>18</sup>	Powołanie w latach 90. na zasadzie samoorganizacji 90 rad osiedlowych, które w 2000 r. połączono w 36 osiedli. Ukonstytuowanie osiedla jako jednostki pomocniczej Miasta następuje w wyniku przeprowadzenia ważnych wyborów do organu uchwałodawczego osiedla.	Do 2011 r. funkcjonowało 69 jednostek powoływanych oddolnie . W 2010 połączono jednostki łącząc podejście oddolne i odgórne. Zgodnie ze statutem Miasta Poznania Rada Miasta Poznania w drodze uchwały tworzy na terenie całego Miasta z własnej inicjatywy, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z inicjatywy mieszkańców, jednostki pomocnicze - osiedla. Zasady tworzenia, wyodrębniania jednostek określono w Uchwale Nr LXXX/1202/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 9 listopada 2010 r).	Osiedla tworzy się na wniosek mieszkańców albo rady miasta. Jednostki były powoływane od lat 90, pierwszy podział wprowadzono w 1991, został on zmodyfikowany nieznacznie w 2012 r. (Uchwała Nr XXIX/643/12 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 5 lipca 2012 r.).
Organy jednostek pomocniczych	Rada Dzielnicy (organ stanowiący) i Zarząd Dzielnicy (organ wykonawczy).	Rada Osiedla i Zarząd Osiedla. Nadzór i kontrolę nad działalnością organów osiedla w zakresie zgodności z prawem sprawuje Rada Miejska w Łodzi i Prezydent Miasta.	Organami uchwałodawczymi są rada osiedla lub ogólne zebranie mieszkańców. Rada osiedla - wybierana jest na 4 letnią kadencję w powszechnych, bezpośrednich i tajnych wyborach. Organem wykonawczym w osiedlu jest zarząd osiedla wybierany przez organ uchwałodawczy tj. przez radę osiedla lub ogólne zebranie mieszkańców.	Zarząd Osiedla i Rada Osiedla.
Obsługa organizacyjna	Kancelaria Rady Miasta i Dzielnic Krakowa Referat Obsługi Dzielnic I-XVIII	Oddział ds. Jednostek Pomocniczych w Biurze ds. Partycypacji Społecznej w Departamencie Partycypacji Społecznej i Kultury.	Wydział Wspierania Jednostek Pomocniczych	Zarząd Obsługi Jednostek Miejskich, W Radzie Miasta jest również powołana Komisja ds. rad osiedlowych
Finansowanie	Między 1,6 a 2,2% wydatków budżetowych miasta (lata 2011-2013) (Swianiewicz i inni, 2013). Ustalenie wysokości środków finansowych dzielnic odbywa się na podstawie algorytmu: 1) 40% środków dzielonych jest w równym stopniu na każdą z Dzielnic, 2) 40% środków dzielonych jest proporcjonalnie do liczby stałych mieszkańców każdej z Dzielnic, 3) 20% środków dzielonych jest proporcjonalnie do powierzchni terenów będących własnością Gminy Miejskiej Kraków i nie oddanych we władanie osobom trzecim lub terenach Skarbu Państwa będących w zarządzie miejskich jednostek organizacyjnych <sup>19</sup> .	Między 0,2 a 0,4% wydatków budżetowych miasta (w latach 2011-2013). Działalność statutowa osiedli finansowana jest ze środków przyznawanych im corocznie przez Radę Miejską. Na środki składają się: 1) pula przeznaczona na działalność statutową wyznaczona na podst. algorytmu stałej kwoty oraz kwoty zależnej od liczby mieszkańców 2) środki na realizacja zadań inwestycyjnych i remontowych rozdzielane w drodze konkursu.	Między 0,3 a 0,7 % wydatków budżetowych miasta (w latach 2011-2013). Osiedla dysponują środkami wolnymi, celowymi oraz "grantami ". Środki wolne różnią się w zależności od liczby mieszkańców (80% sumy) i powierzchni (20% sumy).	Ok. 0,1% wydatków budżetowych miasta (w latach 2011-2013). Subwencja przyznawana osiedlom na podstawie wielkości w podziale na 4 grupy (do 4 tys., 4-10 tys., 10-20 tys. i >20tys. mieszkańców).
Zadania i kompetencje	Rada Miasta Krakowa przekazała Dzielnicom kompetencje decyzyjne przy wyborze szczegółowych zadań tzw. zadania powierzone: prace remontowe gimnazjów, szkół podstawowych i przedszkoli, żłobków; prace remontowe dróg i chodników,	Do zakresu działania osiedla należą sprawy publiczne o zasięgu lokalnym, w tym: 1. inicjowanie, wspieranie oraz organizowanie działań mających na celu zaspokajanie potrzeb mieszkańców Osiedla,	Do zadań osiedla należą sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, określone w statucie osiedla - Statut Miasta § 39. Do zadań Osiedla należą działania dotyczące obszaru Osiedla w zakresie:	Do właściwości Rady Osiedla należy: 1) wybór i odwołanie zarządu osiedla 2) opiniowanie projektu przedsięwzięć Rady Miejskiej i Prezydenta dotyczących mieszkańców i terenu osiedla,

<sup>14</sup> [https://www.bip.krakow.pl/?bip\\_id=1&mimi=453](https://www.bip.krakow.pl/?bip_id=1&mimi=453)<sup>15</sup> <http://bip.uml.lodz.pl/index.php?str=3305><sup>16</sup> <http://www.poznan.pl/mim/osiedla/jednostki-pomocnicze,p,9350.html><sup>17</sup> <http://www.wroclaw.pl/dzielnice-wroclawia-mapa-liczby-i-fakty-o-osiedlach-i-dzielnicach-wroclawia><sup>18</sup> [https://www.bip.krakow.pl/?bip\\_id=1&mimi=459](https://www.bip.krakow.pl/?bip_id=1&mimi=459)<sup>19</sup> [https://www.bip.krakow.pl/?bip\\_id=1&mimi=462](https://www.bip.krakow.pl/?bip_id=1&mimi=462)

	<p>przebudowy ulic gminnych; modernizacja ogródków jordanowskich; tworzenie zieleńców i skwerów wraz z małą architekturą; lokalne wydarzenia kulturalne, Program Poprawy Bezpieczeństwa dla miasta Krakowa "Bezpieczny Kraków"; problematyka osób niepełnosprawnych; budowa, modernizacja, prace remontowe osiedlowej i szkolnej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. opiniowanie projektu budżetu Miasta,</li> <li>3. uczestnictwo przedstawiciela Rady Osiedla, będącego pracownikiem Urzędu Miasta Łodzi lub jednostki organizacyjnej Miasta, w komisjach przetargowych organizowanych przez jednostki organizacyjne Miasta, w tym administracje nieruchomościami, w zakresie spraw w całości realizowanych na obszarze Osiedla wraz z oceną realizacji tych zadań,</li> <li>4. podejmowanie, wspieranie działań na rzecz ochrony środowiska, przyrody i zieleni komunalnej Osiedlu,</li> <li>5. współdziałanie z organami Miasta, Policją, Strażą Miejską i Strażą Pożarną w zakresie utrzymania ładu, porządku publicznego, bezpieczeństwa oraz przeciwdziałania patologiom społecznym na Osiedlu,</li> <li>6. współdziałanie z organizacjami społecznymi i innymi podmiotami w tworzeniu na Osiedlu świetlic i klubów dla dzieci, młodzieży i pozostałych mieszkańców,</li> <li>7. współdziałanie z administracjami nieruchomościami istniejącymi na Osiedlu w zakresie zarządzania i dbałości o stan mienia komunalnego, wskazywania niezbędnych, priorytetowych do wykonania remontów, udziału w odbiorze wykonywanych prac,</li> <li>8. współdziałanie z organizacjami pozarządowymi w sprawach istotnych dla Osiedla,</li> <li>9. ocenę funkcjonowania jednostek organizacyjnych Miasta działających na Osiedlu w sferze użyteczności publicznej,</li> <li>10. wnioskowanie o kontrolę jednostki organizacyjnej Miasta działającej na terenie Osiedla w sferze użyteczności publicznej,</li> <li>11. wyrażanie opinii oraz występowanie z postulatami i wnioskami do organów miasta Łodzi i jednostek organizacyjnych Miasta we wszystkich sprawach należących do Miasta, a dotyczących Osiedla,</li> <li>12. występowanie do przewodniczącego Rady Miejskiej, komisji Rady, radnych oraz Prezydenta Miasta Łodzi z wnioskami o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej w sprawach dotyczących Osiedla,</li> <li>13. wnioskowanie o przekazanie zadań oraz składników mienia komunalnego w celu współdziałania przy realizacji spraw, w części dotyczącej Osiedla, z zakresu: placów zabaw, świetlic, klubów, boisk i terenów rekreacyjnych,</li> <li>14. uczestnictwo przedstawiciela Rady Osiedla w radach programowych miejskich instytucji kultury, oświatowych i sportowo-rekreacyjnych działających na Osiedlu,</li> <li>15. zgłaszanie wniosków i opinii do Studium uwarunkowań... oraz projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w trakcie ich sporządzania,</li> <li>16. opiniowanie projektów uchwał i innych rozstrzygnięć organów Miasta, w części dotyczącej Osiedla, w sprawach:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Studium uwarunkowań.. oraz projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,</li> <li>b. zbywania nieruchomości gruntowych oraz lokali użytkowych będących własnością Miasta,</li> <li>c. lokalizacji inwestycji miejskich wraz z oceną ich oddziaływania na środowisko na terenach będących</li> </ol> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) tworzenia więzi lokalnych;</li> <li>2) funkcjonowania i rozwoju infrastruktury technicznej;</li> <li>3) lokalnych dróg, chodników i parkingów;</li> <li>4) oświaty, kultury, sportu, rekreacji;</li> <li>5) ładu przestrzennego;</li> <li>6) porządku i bezpieczeństwa;</li> <li>7) stanu środowiska, skwerów, zieleńców, parków;</li> <li>8) dbałości o mienie Miasta;</li> <li>9) usług świadczonych przez jednostki organizacyjne Miasta.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3) opiniowanie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego osiedla,</li> <li>4) przedstawianie Radzie Miejskiej oceny funkcjonowania na obszarze osiedla administracji samorządowej w zakresie obsługi mieszkańców, współpracy z samorządem osiedla, realizacji inwestycji komunalnych, zarządzania mieniem komunalnym,</li> <li>5) wspieranie inicjatyw społecznych w osiedlu zmierzających do poprawy warunków życia mieszkańców, rozwoju kultury, infrastruktury komunalnej, handlu i usług; środki do realizacji tego zadania wyodrębnia się w budżecie Miasta,</li> <li>6) współdziałanie w tworzeniu planu budżetu Miasta w części związanej z działalnością osiedli.</li> <li>7) dysponowanie środkami finansowymi, przekazywanymi na potrzeby osiedla z budżetu Miasta,</li> <li>8) inne sprawy wynikające ze statutu osiedla.</li> </ol>
--	---	--	---	---

		<p>d. własnością Miasta, planu rzeczowego i finansowego budowy i remontów obiektów komunalnych,</p> <p>e. przeznaczania wolnych lokali użytkowych będących własnością Miasta,</p> <p>f. zmiany przeznaczenia miejskich obiektów oświatowych, służby zdrowia, kultury, pomocy społecznej, sportu i rekreacji,</p> <p>g. lokalizacji punktów handlowych, gastronomicznych, usługowych i targowisk oraz punktów sprzedaży i konsumpcji alkoholu oraz cofania wydanych w tym zakresie zezwoleń,</p> <p>h. przebiegu tras linii komunikacyjnych lokalnego transportu zbiorowego oraz rozmieszczenia przystanków.</p> <p>W sprawach określonych w pkt 15 i pkt 16 komórki organizacyjne Urzędu Miasta Łodzi oraz komórki organizacyjne Miasta zasięgają opinii osiedli w trybie obligatoryjnym</p> <p>17. opiniowanie wykonania budżetu Miasta w zakresie zadań własnych realizowanych przez delegaturę Urzędu Miasta Łodzi.</p>		
Uwagi dodatkowe	W Krakowie jednostki pomocnicze są większe i silniejsze finansowo niż w innych miastach.	<p>W Łodzi często stosowany jest podział statystyczny na 5 dzielnic, wg delegatur UM Łodzi: Bałuty, Górna, Polesie, Śródmieście, Widzew.</p> <p>Ponadto w 2005 r. wprowadzono podział miasta na 56 obszarów turystycznych, mających odpowiadać jego rejonom historycznym. Nazwy obszarów widnieją na czerwonych tablicach informacyjnych w mieście.</p> <p>Podział został dokonany przez UM Łodzi i był konsultowany przedstawicielami rad osiedli administracyjnych, jest jednak kontrowersyjny.</p>	<p>W Poznaniu wyodrębnianie osiedli zachodziło dwuetapowo.</p> <p>Początkowo osiedla wyodrębniane były przez mieszkańców, co spowodowało powstanie 69 zróżnicowanych przestrzeni jednostek, ponadto ok. 14% powierzchni miasta nie posiadało żadnej przynależności. Następnie dokonano konsolidacji jednostek łącząc koncepcje oddolne i odgórne.</p> <p>Dokonano wstępnego podziału na 3 grupy: osiedla peryferyjne (do 1 tys. mieszkańców), zabudowy mieszanej (1-5 tys. mieszkańców) i osiedla wielorodzinne (&gt; 5 tys. mieszkańców). Następnie na podstawie analizy urbanistycznej i przestrzennej osiedla, które nie spełniały przyjętych kryteriów dostawały czas na zaproponowanie z którymi jednostkami chcą się połączyć. W efekcie zmniejszono liczbę jednostek z 69 do 42 (Swianiewicz i in., 2013).</p>	<p>Wrocławskie osiedla nie mają jednoznacznie wytyczonych granic. Na oficjalnych stronach UM Wrocławia podaje się informację o granicach osiedli (w rozumieniu ewidencyjno-wyborczym) i orientacyjną liczbę ich mieszkańców.</p> <p>Brak zainteresowania wyborami osiedlowymi spowodowało, że pojawiają się głosy radnych miasta wspierające rozszerzenie kompetencji osiedli (Swianiewicz i in., 2013).</p>

	<b>GDAŃSK<sup>20</sup></b>	<b>SZCZECIN<sup>21</sup></b>	<b>LUBLIN</b>	<b>BYDGOSZCZ</b>	<b>KATOWICE<sup>22</sup></b>
Liczba ludności miasta	463 700	404 800	340 400	353 900	298 100
Powierzchnia miasta w km <sup>2</sup>	261,96	300,55	147,47	175,98	164,64
Liczba jednostek	34 dzielnice i osiedla (33 rady dzielnic)	37 osiedli	27 dzielnic	28 osiedli	22 dzielnice
Liczba mieszkańców (od ... do)	od 1 200 do 50 500	od 1 000 do 24 000	od 1 600 do 29 500	brak danych (dane demograficzne dostępne na poziomie jednostek urbanistycznych)	od 1 500 do 40 800
Średnia wielkość osiedla	11 000	8 500	13 000	12 800	13 500
Powierzchnia (od ..do w km <sup>2</sup> )	od 0,52 do 35,79		od 0,98 do 25		od 1,4 do 41,5
Formy powołania	Jednostki powoływane są oddolnie, i wymagane jest zebranie odpowiedniej liczby podpisów. Dodatkowo przyjęto wymóg progu frekwencji jako warunek powołania Rady (w latach 90 było to 15%, obecnie wynosi on 5%). Na obszarze dzielnicy musi zamieszkiwać nie mniej niż 20 000 mieszkańców. Na obszarze osiedla musi zamieszkiwać nie mniej niż 2 000 mieszkańców. Granice jednostek pomocniczych określa Rada z uwzględnieniem jednorodności obszaru ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze <sup>23</sup> .	Jednostki powołane odgórnie w 1990 r. z późniejszymi korektami granic.  Jednostki pomocnicze tworzy Rada w drodze uchwały po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami, lub z ich inicjatywy kierując się uwarunkowaniami przestrzennymi oraz biorąc pod uwagę istniejące więzi społeczne mieszkańców danego obszaru miasta <sup>24</sup> .	Zgodnie ze statutem Miasta jednostki pomocnicze tworzy się na wniosek mieszkańców lub organów miasta. Wszystkie jednostki powstawały z inicjatywy mieszkańców na przestrzeni kilkunastu lat <sup>25</sup> . Podział administracyjny Lublina został wprowadzony przez Radę Miasta Lublin uchwałami od nr 889/XXXVIII/2006 do nr 915 /XXXVIII/2006 <sup>26</sup> . Wg. Swianiewicza w Lublinie w praktyce podział na dzielnice przeprowadzono odgórnie (Swianiewicz i inni, 2013).	Rada może tworzyć osiedla uchwałą poprzedzoną konsultacjami z zainteresowanymi mieszkańcami podjętą na wniosek, co najmniej 200 mieszkańców obszaru, który ta jednostka obejmuje lub ma obejmować, albo z własnej inicjatywy. Projekt granic osiedla sporządza Prezydent w uzgodnieniu z inicjatorami utworzenia tego osiedla. <sup>27</sup>	Rady dzielnic powoływane są na wniosek mieszkańców, ale inicjatywa powinna uzyskać poparcie 10% mieszkańców tworzonej dzielnicy. W 2017 r. funkcjonowało 19 Rady Dzielnic. <sup>28</sup>
Organy jednostek pomocniczych	Rada Osiedla Zarząd Osiedla	Rada Osiedla Zarząd Osiedla	Rada Dzielnic i Zarząd Dzielnic	Rada Osiedla Zarząd Osiedla	-
Obsługa organizacyjna	Biuro Rady Miasta Gdańska; W 2010 r. powołano pełnomocników ds. współpracy z jednostkami pomocniczymi dla wybranych jednostek.	Referat Samorządów Osiedlowych oraz Komisja ds. Inicjatyw Społecznych w zakresie określenia ram prawnych działania rad osiedlowych oraz współpracy z radami osiedli.	Referat ds. samorządności	Brak danych	Brak danych
Finansowanie	Finansowanie wynosiło ok. 0,2% wydatków budżetu miasta (w latach 2011-2013). Kwoty ustalane są według liczby ludności. Wprowadzono również dodatkowe "nagrody" dla osiedli, w których zanotowano najwyższą frekwencję (Swianiewicz i inni, 2013).	Finansowanie wynosiło ok. 0,05% wydatków budżetu miasta w 2012 r. Kwoty przyznawane są na podstawie planu wydatków składanych przez poszczególne rady osiedli. Inne dostępne źródła finansowania to dobrowolne wpłaty na rzecz jednostek, dochody z realizowanych przedsięwzięć i realizowanego mienia i środki przydzielone na wykonanie zadań zleconych (Swianiewicz i inni, 2013).	Finansowanie wynosiło ok. 0,2% wydatków budżetu miasta w 2013 r. Rada Dzielnic decyduje o przeznaczeniu środków z rezerwy celowej - specjalnie utworzonej w budżecie miasta na zadania zgłaszane przez jednostki pomocnicze. Środki z tej rezerwy przeznaczone są głównie na drobne prace remontowo-modernizacyjne wykonywane w dzielnicach <sup>29</sup> .	Finansowanie wynosi około 0,5% wydatków budżetu miasta. Dochody osiedli stanowią środki przekazywane bezpośrednio do rad osiedli (Swianiewicz i inni, 2013).	Dzielnice nie mają osobnych środków finansowych na działalność. Biuro rady dysponuje środkami na wybory i diety (Swianiewicz i inni, 2013).
Zadania i kompetencje	Do zadań jednostek pomocniczych należy: 1) reprezentowanie we współpracy z radnymi Miasta Gdańska interesów mieszkańców jednostki pomocniczej wobec władz	Podstawowym zadaniem rady osiedla jest reprezentowanie interesów mieszkańców osiedla wobec organów miasta, miejskich jednostek organizacyjnych oraz innych	Do zadań Dzielnic należy: 1) wyrażanie opinii mieszkańców Dzielnic wobec organów Miasta Lublin; 2) wnioskowanie we wszystkich sprawach	W szczególności samorząd osiedla: 1) konsultuje i opiniuje przekazane przez organy Miasta istotne dla osiedla decyzje, zamierzenia i działania;	Do kompetencji Rady należy w szczególności: 1) wybór i odwoływanie przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Rady,

<sup>20</sup> <http://bip.gdansk.pl/jednostki-pomocnicze/Lista-Rad-dzielnic,a,2045>

<sup>21</sup> [http://bip.um.szczecin.pl/chapter\\_50049.asp](http://bip.um.szczecin.pl/chapter_50049.asp)

<sup>22</sup> <https://www.katowice.eu/urząd-miasta/budzet-obywatelski/bud%5%BCet-obywatelski-katowice-2015/jednostki-pomocnicze>

<sup>23</sup> Uchwała Nr LI/1431/10 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 sierpnia 2010 roku w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Gdańska

<sup>24</sup> UCHWAŁA NR XXX/598/04 Rady Miasta Szczecina z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Szczecina

<sup>25</sup> <http://lublin.eu/rady-dzielnic/dzielnice>

<sup>26</sup> <http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=200&fid=5978>

<sup>27</sup> Statut Miasta Bydgoszczy załącznik nr 1 do uchwały nr LXIV/1348/14 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 18 listopada 2014 r; [http://www.bip.um.bydgoszcz.pl/binary/statut\\_tcm30-191004.pdf](http://www.bip.um.bydgoszcz.pl/binary/statut_tcm30-191004.pdf)

<sup>28</sup> <http://katowice.radydzielnic.pl/>; <http://bip.katowice.eu/RadaMiasta/JednostkiPomocnicze/default.aspx?menu=594>

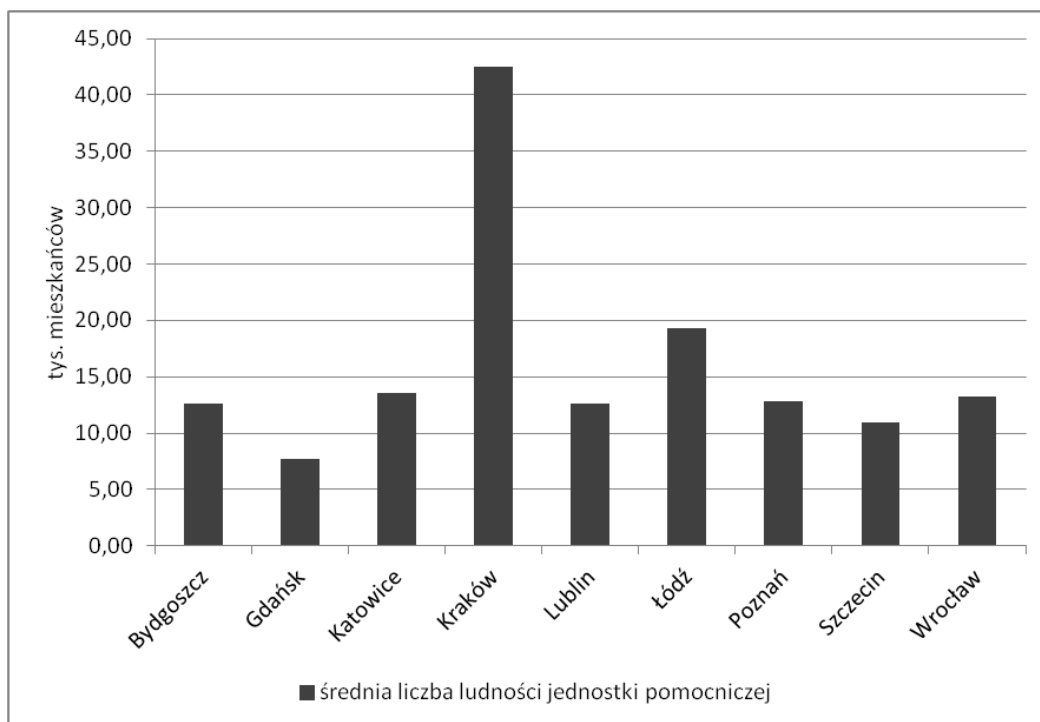
<sup>29</sup> <http://lublin.eu/rady-dzielnic/czym-zajmuje-sie-rada-dzielnic/>

	<p>miasta i innych jednostek pomocniczych</p> <p>2) zapewnienie mieszkańcom udziału w decydowaniu w sprawach związanych z funkcjonowaniem i rozwojem jednostki pomocniczej,</p> <p>3) umożliwienie uczestnictwa społeczności lokalnych w rozstrzyganiu spraw związanych z interesem ogólnomiejskim, a mających wpływ na warunki życia w miejscu zamieszkania,</p> <p>4) organizowanie samopomocy mieszkańców i wspólnych przedsięwzięć na rzecz miejsca zamieszkania,</p> <p>5) kształtowanie i upowszechnianie odpowiedzialności obywatelskiej za dobro wspólne.</p> <p>6) podejmowanie, współorganizowanie i wspieranie inicjatyw mieszkańców Dzielnicy zmierzających do poprawy warunków ich życia</p> <p>Do właściwości Rady należy:</p> <p>1) wybór i odwołanie Zarządu jednostki pomocniczej,</p> <p>2) stanowienie o kierunkach działania Zarządu oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności,</p> <p>3) uchwalanie regulaminu Rady,</p> <p>4) opiniowanie projektów uchwał Rady Miasta Gdańska dotyczących Dzielnicy</p> <p>5) występowanie do organów miasta z wnioskami i opiniami dotyczącymi realizacji funkcji Miasta na terenie Dzielnicy,</p> <p>6) podejmowanie oświadczeń w sprawach mających istotne znaczenie dla Dzielnicy,</p> <p>7) podejmowanie uchwał w sprawie zgłoszenia propozycji do planów inwestycyjnych i finansowych w zakresie określonym w uchwałach Rady Miasta Gdańska,</p> <p>8) konsultowanie projektu budżetu z mieszkańcami Dzielnicy,</p> <p>9) podejmowanie uchwał w sprawie określenia priorytetowych zadań dla Dzielnicy z wnioskiem o ujęcie w projekcie budżetu Miasta na następny rok budżetowy,<sup>1</sup></p> <p>10) zgłaszanie wniosków do sporządzanych Studium uwarunkowań oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie obejmującym teren Dzielnicy,</p> <p>11) opiniowanie projektu Studium i projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie obejmującym tereny Dzielnicy,</p> <p>12) opiniowanie projektów uchwał o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego teren Dzielnicy,</p> <p>13) wnioskowanie o sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze działania</p>	<p>instytucji i organizacji działających na terenie osiedla.</p> <p>Rada osiedla zgłasza wnioski i opiniuje:</p> <p>1) projekt budżetu miasta,</p> <p>2) plany inwestycyjne,</p> <p>3) plany, projekty i realizację wykonywanych przez miasto zadań w odniesieniu do terenu osiedla, a w szczególności dotyczących:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- małej architektury (zieleńce, place zabaw, tereny rekreacyjne i portowe),</li> <li>- infrastruktury technicznej,</li> <li>- lokalizacji placówek handlowych i gastronomicznych, zakładów usługowych i produkcyjnych, targowisk, a także imprez rozrywkowych, handlowych i kulturalno-oświatowych,</li> <li>- inżynierii ruchu, rozmieszczenia przystanków komunikacji miejskiej i przebiegu tras linii komunikacji zbiorowej,</li> <li>- usuwania odpadów oraz czystości i porządku,</li> </ul> <p>4) projekty planów zagospodarowania przestrzennego obejmujące teren osiedla,</p> <p>5) obrót mieniem komunalnym na terenie osiedla w ramach kompetencji przyznawanych radom osiedli uchwałami organów miasta,</p> <p>6) czyny społeczne realizowane na terenie osiedla z finansowym udziałem budżetu miasta,</p> <p>7) stan utrzymania przez policję i straż miejską ładu i porządku publicznego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym.</p>	<p>mających istotne znaczenie dla mieszkańców Dzielnicy;</p> <p>3) wyrażanie opinii oraz przedkładanie wniosków dotyczących funkcjonowania jednostek organizacyjnych Miasta Lublin działających na terenie Dzielnicy;</p> <p>4) opiniowanie funkcjonowania komunikacji na terenie Dzielnicy;</p> <p>5) zgłaszanie uwag i wniosków do projektów planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego Dzielnicę lub jej część;</p> <p>6) zgłaszanie uwag i wniosków dotyczących sprzedaży miejskich nieruchomości gruntowych na terenie Dzielnicy;</p> <p>7) współpraca z komisjami Rady Miasta, a zwłaszcza opiniowanie spraw dotyczących Dzielnicy, kierowanych do rozpatrzenia przez komisje Rady Miasta;</p> <p>8) stały kontakt z mieszkańcami Dzielnicy, m.in. poprzez dyżury członków Rady;</p> <p>9) współpraca z Policją, Strażą Miejską i Strażą Pożarną w zakresie utrzymania ładu, porządku publicznego, bezpieczeństwa oraz przeciwdziałania patologiom społecznym na terenie Dzielnicy;</p> <p>10) współpraca z podmiotami i instytucjami w sprawach rozwiązywania istotnych problemów Dzielnicy;</p> <p>11) podejmowanie i wspieranie działań na rzecz ochrony środowiska, przyrody oraz zieleni na terenie Dzielnicy;</p> <p>12) współdziałanie z organizacjami społecznymi i innymi podmiotami w tworzeniu na terenie Dzielnicy świetlic i klubów osiedlowych dla dzieci, młodzieży i pozostałych mieszkańców;</p> <p>13) współpraca z radnymi Rady Miasta; informowanie mieszkańców o sprawach związanych z Dzielnicą;</p> <p>14) inicjowanie i organizowanie aktywności społecznej mieszkańców Dzielnicy;</p> <p>rozwijanie różnorodnych form życia kulturalnego w Dzielnicy: festynów i kół zainteresowań;</p> <p>15) współorganizowanie i wspieranie inicjatyw zmierzających do poprawy życia mieszkańców Dzielnicy;</p> <p>16) przyjmowanie wniosków i skarg mieszkańców dotyczących Dzielnicy;</p> <p>17) opiniowanie nazw i zmian nazw ulic; opiniowanie planowanych inwestycji miejskich na terenie Dzielnicy;</p> <p>18) współuczestnictwo w organizowaniu i przeprowadzaniu konsultacji społecznych.</p> <p>Rady dzielnic decydują również o</p>	<p>2) chroni jego środowisko naturalne i kulturowe;</p> <p>3) zgłasza wnioski do planów zagospodarowania przestrzennego na obszarze osiedla;</p> <p>4) wspiera i pobudza życie społeczne i kulturalne w osiedlu;</p> <p>5) popiera i pobudza samopomoc społeczną;</p> <p>6) współdziała z Policją, Strażą Miejską i innymi służbami porządkowymi w zakresie bezpieczeństwa i porządku w osiedlu;</p> <p>7) współdziała z organizacjami i instytucjami działającymi na terenie osiedla, zwłaszcza oświatowymi, kulturalnymi, sportowymi, służby zdrowia i pomocy społecznej;</p> <p>8) współdziała z administracją i właścicielami budynków i innych nieruchomości na terenie osiedla;</p> <p>9) wspiera i inicjuje działania służące osiedlowej społeczności i jej integracji;</p> <p>10) reprezentuje interesy społeczności mieszkańców wobec samorządowej i państwowej administracji oraz innych podmiotów;</p> <p>11) realizuje zadania przejęte od Miasta i gospodaruje przekazanym mu mieniem;</p> <p>12) współpracuje z radnymi danego okręgu wyborczego;</p> <p>13) opiniuje propozycje zmian nazewnictwa ulic, placów, skwerów itp.</p>	<p>2) wybór i odwołanie przewodniczącego i członków Zarządu, 3) uchwalanie programów działania Jednostki,</p> <p>4) podejmowanie uchwał w sprawach przyjmowania zadań przekazanych przez organy miasta,</p> <p>5) powoływanie stałych i doraźnych zespołów Rady wraz z określeniem ich składu i zakresu działania,</p> <p>6) udział w przeprowadzaniu konsultacji z mieszkańcami Jednostki na zasadach określonych uchwałami Rady Miasta Katowice,</p> <p>7) występowanie do organów miasta w sprawach wniosków mieszkańców Jednostki, w zakresie jej działania, dotyczących spraw o charakterze publicznym,</p> <p>8) inicjowanie i organizowanie obchodów okolicznościowych związanych z miejscami pamięci narodowej,</p> <p>9) inicjowanie i organizowanie imprez kulturalnych, sportowych, rekreacyjnych i uroczystości środowiskowych,</p> <p>10) inicjowanie i wspieranie działań na rzecz porządku publicznego we współpracy z Policją i Strażą Miejską,</p> <p>11) występowanie do Rady Miasta Katowice z wnioskami o podjęcie inicjatyw uchwałodawczych w sprawach dotyczących Jednostki,</p> <p>12) składanie propozycji do projektu budżetu miasta,</p> <p>13) wnioskowanie w sprawach miasta dotyczących obszaru Jednostki, w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) projektowanych i realizowanych inwestycji oraz remontów,</li> <li>b) planu zagospodarowania przestrzennego,</li> <li>c) godzin funkcjonowania lokali użytkowych oraz lokalizacji zakładów i obiektów, których działalność może być uciążliwa dla otoczenia,</li> <li>d) przebiegu tras linii komunikacyjnych i rozmieszczenia przystanków,</li> <li>e) nazewnictwa ulic i placów publicznych,</li> <li>f) funkcjonowania miejskich instytucji kultury, placówek oświatowych i obiektów rekreacyjno-sportowych.</li> </ul>
--	---	---	---	---	--

	<p>Dzielnicy,                  14) podejmowanie uchwał w sprawach związanych z zagospodarowaniem i porządkowaniem terenów Dzielnicy,                  15) podejmowanie uchwał w sprawie inicjatyw lokalnych i innych przedsięwzięć lokalnych,                  16) opiniowanie projektów przebiegu linii komunikacyjnych, lokalizacji przystanków i rozkładów jazdy transportu zbiorowego,                  17) opiniowanie projektów uchwał Rady Miasta Gdańska w sprawach zmian nazw ulic i placów na terenie Dzielnicy,                  18) opiniowanie działalności miejskich placówek służby zdrowia, sportowych, oświaty, kultury i socjalnych na terenie Dzielnicy,                  19) opiniowanie projektów uchwał Rady Miasta Gdańska w sprawie zasad przeznaczania wolnych lokali użytkowych będących własnością Miasta na terenie Dzielnicy,                  20) występowanie z wnioskami o przekazanie składników mienia komunalnego do zarządzania i korzystania,                  21) podejmowanie uchwał w sprawie wykorzystania środków finansowych przekazanych na działalność statutową Dzielnicy,                  22) występowanie do podmiotów właściwych do wszczęcia procedury nadania nazwy z inicjatywą nadania nazw obiektom miejskim na terenie Dzielnicy.</p>		<p>przeznaczeniu środków z rezerwy celowej - specjalnie utworzonej w budżecie miasta na zadania zgłaszane przez jednostki pomocnicze</p>		
<p>Uwagi dodatkowe</p>	<p>W 2010 r. przeprowadzono podział największych jednostek Gdańska na jednostki mniejsze.</p>	<p>Do celów planistycznych lub organizacyjnych stosuje się często uproszczony podział na 4 duże dzielnice (Zachód, Śródmieście, Północ, Prawobrzeże), które grupują mniejsze osiedla. Funkcję samorządową spełnia 37 osiedli, które posiadają organy uchwałodawcze i wykonawcze.</p>		<p>W Bydgoszczy funkcjonuje podział na dzielnice/sfery przestrzenne: Górny Taras, Dolny Taras, Fordon, Dzielnica Zachodnia, Południowo-Wschodnia Dzielnica Przemysłowa. W statystyce miejskiej stosuje się również podział na 42 jednostki urbanistyczne.</p>	

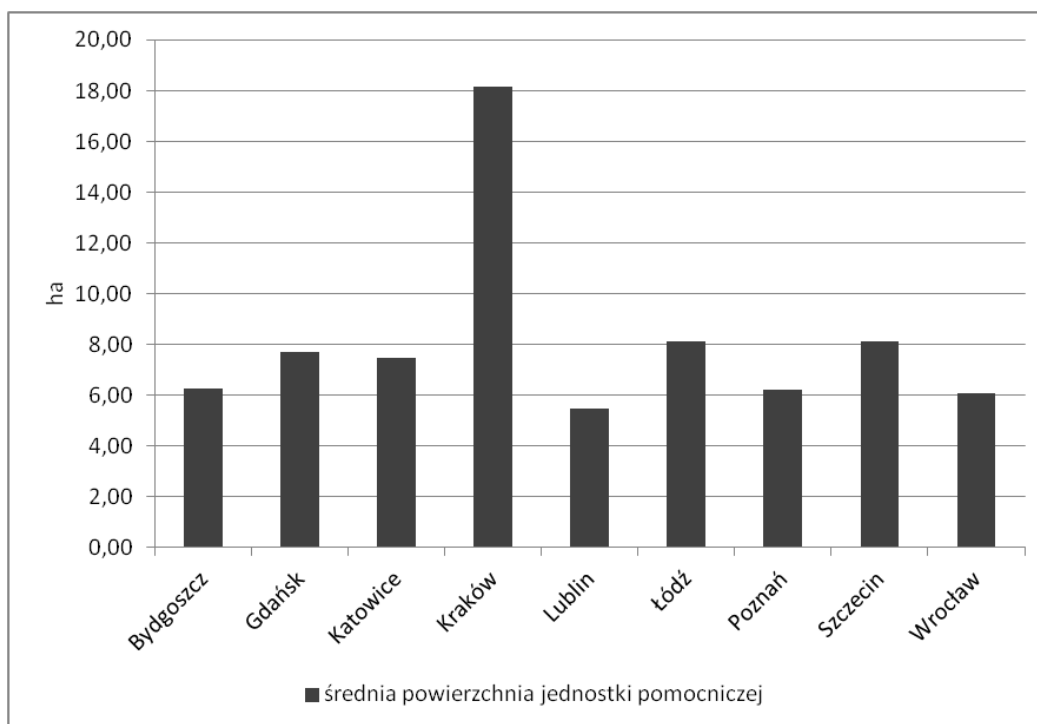
Warto zauważyć, że rozstęp pomiędzy największą a najmniejszą jednostką zawierał się w Łodzi między 0,8 tys. a 51,0 tys. osób, równie duży był on we Wrocławiu odpowiednio 0,5 tys. i 39,0 tys. osób oraz w Gdańsku 1,2 tys. i 50,5 tys. osób. Podobnie duże zróżnicowanie dotyczyło powierzchni jednostek, np. w Gdańsku od 0,52 km<sup>2</sup> do 35,79 km<sup>2</sup>, w Poznaniu od 0,47 km<sup>2</sup> do 20,54 km<sup>2</sup>. Średnia liczba ludności jednostek pomocniczych w największych miastach było stosunkowo mała i wynosiła od około 7,5 tys. osób w Gdańsku do 19 tys. osób w Łodzi (ryc. 1), z kolei średnia powierzchnia jednostki zawierała się między 5 km<sup>2</sup> w Lublinie a 8 km<sup>2</sup> w Łodzi i Szczecinie (ryc. 2). Na tym tle wybijał się wielkością jednostki pomocniczej Kraków, gdzie przeciętnie zamieszkiwało ją 42 tys. osób na powierzchni 18 km<sup>2</sup>. Również rozpiętość parametrów wielkości dzielnicy w Krakowie była najkorzystniejsza spośród wszystkich miast w Polsce, bowiem najmniej mieszkańców przypadało na dzielnicę IX Łagiewniki-Borek Fałęcki liczącą 15 tys. osób, a najludniejsza była dzielnica IV Prądnik Biały Z kolei pod względem powierzchni najmniejsze były Łagiewniki -Borek Fałęcki - 5,42 km<sup>2</sup>, a największy areal zajmowała dzielnica XVIII Nowa Huta 65,41 km<sup>2</sup>.

Ryc.1. Średnia liczba ludności jednostki pomocniczej (osiedla/dzielnicy) w największych miastach Polski w 2015 r.



Źródło: opracowanie Domański, Fiedeń, Gorczyca, Gwosdz, Zborowski, 2017, na podstawie danych GUS i danych Urzędów Miast.

Ryc.2. Średnia powierzchnia jednostki pomocniczej (osiedla/dzielnicy) w największych miastach Polski w 2015 r.



Źródło: opracowanie Domański, Fiedeń, Gorczyca, Gwosdz, Zborowski, 2017, na podstawie danych GUS i danych Urzędów Miast.

Kolejną niedogodnością był, często występujący przy oddolnej formie powoływania jednostek, brak pokrycia całego terytorium miasta podziałem pomocniczym, ponieważ nie we wszystkich osiedlach mieszkańcy wystąpili z inicjatywą utworzenia tego typu jednostek na swoim terenie. Taka sytuacja długo utrzymywała się na przykład w Poznaniu. W miastach z omawianą formą konstituowania jednostek, inicjatywa ostatecznego podziału miasta leżała zazwyczaj po stronie rady. Prowadziło to do zmniejszenia się liczby jednostek pomocniczych, np. w Poznaniu z 69 do 42, w Łodzi z 99 do 36 (tab. 2). Były też przypadki odwrotne od powyżej opisanych, tzn. po przejęciu inicjatywy przez radę gminy starano się uzupełnić brakujące ogniwa podziału pomocniczego, co prowadziło do wzrostu liczby jednostek. Taką sytuację obserwowano w Gdańsku, Katowicach, Bydgoszczy i Lublinie. Najbardziej stabilna sytuacja w zakresie powoływania jednostek pomocniczych występowała w tych nielicznych dużych miastach Polski, gdzie inicjatywa tworzenia podziału pomocniczego od początku spoczywała w rękach rady gminy. Tak było we Wrocławiu i Szczecinie, a przede wszystkim w Krakowie. W Krakowie jako jedynym z dużych miast Polski podział pomocniczy na 18 dzielnic utrzymał się od roku 1991, tj. od czasu ich powołania, co oznacza, że miasto może



poszczycić się jego dużą stabilnością, niezmiernie ważną z punktu kreowania identyfikacji mieszkańców z dzielnicą i wzmacniania jej spójności społecznej.

Tabela 2. Zmiany liczby jednostek pomocniczych w wybranych miastach Polski, w latach 1996-2016

	1996 31 grudnia	2010	2016	Inicjatywa powołania
<b>Miasta, w których liczba jednostek pomocniczych zmniejszyła się</b>				
Poznań	40	69	42	Mieszkańcy
Łódź <sup>1</sup>	65	-	36	Mieszkańcy
<b>Miasta, w których liczba jednostek pomocniczych wzrosła</b>				
Gdańsk	16 <sup>2</sup>	12	34	Mieszkańcy
Katowice	7	22	22	Mieszkańcy
Bydgoszcz	19	24	28	Mieszkańcy
Lublin	10		27	Mieszkańcy
<b>Miasta, które zachowały podobną liczbę jednostek pomocniczych</b>				
Kraków	18	18	18	Rada Miasta
Wrocław	43 <sup>3</sup>	47	48	Rada Miasta
Szczecin	36	-	37	Rada Miasta

<sup>1</sup>w tym 30 sołectw i 35 osiedli, w pierwotnym podziale na jednostki pomocnicze wyodrębniono 37 sołectw i 62 osiedla (Wróbel, 2007)

<sup>2</sup> liczba sołectw

<sup>3</sup> stan na 01.01.1996

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędów Miast oraz Wróbel, 2007, Swaniewicz i inni 2013.

Ustawa o samorządzie gminnym przesądza, że jednostki pomocnicze nie posiadają osobowości prawnej i z tego też względu nie mogą podejmować czynności prawnych we własnym imieniu. Zakres ich działań, który wynika z zadań i kompetencji w całości zależy od rady gminy. Gmina bowiem posiada kompetencje do określania m.in. zakresu zadań przekazywanych jednostce pomocniczej i sposobu ich realizacji. Prowadzi to do znacznego zróżnicowanie zakresu zadań powierzanych jednostce, a także kompetencji będących w gestii jej organów. Część statutów miast posiada bardzo rozbudowany katalog zadań i kompetencji, w innych jest on ujęty lapidarnie. Wśród zadań wymienia się przede wszystkim te odnoszące się do opiniowania uchwał organów miast dotyczącej codziennego życia mieszkańców dzielnicy lub osiedla oraz artykułowania na szerszym forum ich potrzeb w zakresie infrastruktury społecznej i technicznej. Analiza zadań jednostek pomocniczych największych miast Polski (Tab. 1) wskazuje na brak kompetencji decyzyjnych w większości rozpatrywanych miast. Chlubnym wyjątkiem jest tu Kraków, którego Rada przekazała dzielnicom kompetencje decyzyjne przy wyborze szczegółowych zadań tzw. zadań

powierzonych. W pozostałych miastach zadania jednostek pomocniczych odnoszą się do funkcji opiniotwórczych, doradczych i mobilizacyjnych. A zatem w Krakowie jednostki pomocnicze, obok funkcji aktywizujących i opiniotwórczych, wypełniają część zadań administracji publicznej. W pozostałych ośrodkach przeważa funkcja inicjatywna i opiniotwórcza.

### **1.3. Analiza porównawcza kryteriów podziału na jednostki pomocnicze w wybranych miastach – główne wnioski z przeglądu dla miast dużych w Polsce**

W niniejszej części ekspertyzy poddano analizie kryteria podziału na jednostki pomocnicze wszystkich dużych miast w Polsce (powyżej 100 tys. mieszkańców w 2016 r.) oraz wybranych miast średnich, w szczególności tych, które do 1999 r. były siedzibą województwa. Poddano systematycznej kwerendzie statuty miast oraz statuty ich jednostek pomocniczych. W sumie badanie objęło 42 miasta, w przypadku 29 z nich funkcjonują w aktach prawa miejscowego zapisy o kryteriach podziału na jednostki pomocnicze (Tab. 3).

Głównie wnioski z badania są następujące.

1. W zdecydowanej większości dużych miast w Polsce jednostką pomocniczą podziału jest osiedle. Wyjątkiem są miasta konurbacji katowickiej, gdzie dominują podziały na dzielnice.
2. Przyjęcie osiedla jako podstawowej jednostki terytorialnej najlepiej odpowiada postulatowi kryterium więzi społecznych wobec zaniku po 1945 r. dzielnicy podstawowej jako podstawowej jednostki odniesienia (tożsamości) mieszkańców miasta (zob. Rykiel, 1999; Rykiel i Pirvelli 2003).
3. Przy delimitacji jednostek pomocniczych w dużych miastach polskich najczęściej pojawia się kryterium istnienia więzi społecznych. Niektóre miasta wskazują wręcz na takie prowadzenie delimitacji by podtrzymywała ona istniejące więzi (Kalisz) lub nawet wzmacniała procesy integracyjne (Bytom).
4. Jako drugie najczęściej występujące kryterium, pojawiające się zwykle w koniunkcji z istnieniem więzi społecznych, wskazywane są (naturalne) uwarunkowania przestrzenne. Pewna ogólnikowość tego kryterium pozwala na dość dowolne kształtowanie podziału wewnętrznego.

5. Precyzyjniejsze sformułowania do kryteriów o charakterze przestrzennym odwołują się najczęściej do: spójności terytorialno-funkcjonalnej, jednorodności układu osadniczego i przestrzennego, uwarunkowań komunikacyjnych i (tylko w Łodzi) – do zwartości terytorialnej
6. Stosunkowo rzadko pojawia się kryterium dotyczące minimalnej liczby mieszkańców dzielnicy czy osiedla. Kryteria takie w statucie miasta sformułowały zaledwie 4 duże miasta (pow. 100 tys. mieszkańców)
7. Ogólny charakter kryteriów lub ich możliwe wykluczanie się przy nieobligatoryjnym sformułowaniu występowania niektórych kryteriów (np. zastrzeżenie ‘o ile możliwe’), przy ogólnym powoływaniu jednostek pomocniczych może prowadzić do zjawiska indoktrynacji terytorialnej, tj. narzucania obrazu miasta uznanego przez decydentów za pożądany. Utrwalony w świadomości mieszkańców podział miasta na kilka dzielnic administracyjnych (potwierdzony m.in. w badaniach AFO 2017, Rykiel 1999, *Diagnoza dzielnic*, 2016) jest dowodem na częściowe powodzenie strategii indoktrynacji terytorialnej przed 1990 r.

Tabela 3. Kryteria podziału dużych miast w Polsce na jednostki pomocnicze

Miasto/ kryterium	Więzi społeczne	Więzi gospodarcze	Jednorodność układu osadniczego i przestrzennego	Liczba mieszkańców (próg minimalny)	Zwartość terytorialna	(Naturalne) uwarunko- wania przestrzenne	Spójność terytorialno- funkcjonalna	Uwarunko- wania historyczne	Uwarunko- wania komunika- cyjne	Inne	Zdolność do wykonywania zadań
Miasta powyżej 200 tys. mieszkańców											
Kraków	X	X				X (wyodrębnia- jący układ przestrzenny)		X (lokalne tradycje)			X
Gdańsk	X	X	X	X							
Łódź	X				X	X					
Szczecin	X					X					
Poznań							X	X			
Lublin	X								X		
Bydgoszcz	X (spójność kulturowa)						X	X		Zgodność z istniejącymi podziałami, np. jednostki urbanistycz- ne, podziały administra- cyjne	
Gdynia	X (więzi kulturowe)					X (układ osadniczy i przestrzenny)		X (tradycje lokalne)			X
Toruń	X	X	X	X				X			
Częstochowa	X	X				X			X		
Sosnowiec	X					X			X		
Miasta między 100 a 200 tys. mieszkańców											
Rzeszów	X		X								
Opole	X					X			X		
Białystok	X	X				X		X (tradycje lokalne)			
Olsztyn	X					X					
Bytom	X	X	X					X (powiązania historyczne)		Wzmacnianie procesów integracyj- nych	X
Ruda Śląska	X							X			

Wypracowanie wzorcowych kryteriów, w oparciu o które będzie możliwa w przyszłości analiza propozycji zmian granic dzielnic Miasta Krakowa

Miasto/ kryterium	Więzi społeczne	Więzi gospodarcze	Jednorodność układu osadniczego i przestrzennego	Liczba mieszkańców (próg minimalny)	Zwartość terytorialna	(Naturalne) uwarunkowania przestrzenne	Spójność terytorialno-funkcjonalna	Uwarunkowania historyczne	Uwarunkowania komunikacyjne	Inne	Zdolność do wykonywania zadań
	(kulturowe)										
Tychy							X	X (spójność historyczna)			
Chorzów	X					X			X		
Tarnów	X	X				X			X		
Elbląg	X					X (układ osadniczy)		X (tradycje lokalne)			X
Płock	X	X	X	X			X	X		Wielkość terenu	X
Włocławek	X	X				X		X	X		
Kalisz	X					X			X	Podtrzymywanie więzi i wspólnotę interesów społecznych	
Koszalin	X					X			X		
Wybrane miasta poniżej 100 tys. mieszkańców											
Żory	X			X						Zorganizowane w odrębną całość zespoły mieszkaniowe	
Nowy Sącz (osiedla)	X					X			X		
Krosno	X					X			X		
Tarnobrzeg	X	X	X								

Uwaga: Brak kryteriów delimitacji w statucie miasta lub statucie osiedli: Wrocław, Katowice, Radom, Zielona Góra, Kielce, Gorzów Wielkopolski, Bielsko-Biała, Gliwice, Zabrze, Rybnik, Dąbrowa Górnicza, Wałbrzych, Legnica [data kwerendy statutów miast lub statutów dzielnic/osiedli/wspólnot samorządowych 20.06.2017]

Źródło: opracowanie własne na podstawie kwerendy statutów miast i jednostek pomocniczych.

Tabela 4. Kryteria delimitacji granic jednostek pomocniczych w świetle zapisów statutu miasta (dla miast wielkich i dużych).

1	<b>Gdańsk:</b>	Głównym kryterium podziału na dzielnice w Gdańsku jest kryterium ludnościowe. W dwuszczeblowym podziale pomocniczym tego miasta uznano, że osiedle (najniższa jednostka podziału pomocniczego) musi liczyć co najmniej 2000 mieszkańców, a na obszarze dzielnicy musi zamieszkiwać nie mniej niż 20.000 mieszkańców (§ 60. Statutu MG). Wymieniono następujące kryteria wyznaczania granic jednostek pomocniczych: uwzględnienie jednorodności obszaru ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze.
2	<b>Katowice</b>	Statut Katowic precyzuje, że w mieście mogą działać jednostki pomocnicze jako dzielnice, osiedla lub ich zespoły (§ 4.). W statucie nie sprecyzowano kryteriów wyznaczania granic osiedli. Podział przyjęto w 1991 r – zob. monografia miasta Katowice Na stronie urzędu miasta znajduje się informacja o dzielnicach <sup>30</sup> W Wikipedii jest podział na dzielnice
3	<b>Łódź</b>	Przy określeniu granic i nazw jednostek pomocniczych kieruje się istniejącymi uwarunkowaniami przestrzennymi, przy czym obszar jednostki pomocniczej winien być terytorialnie zwarty oraz uwzględniać więzi społeczne łączące mieszkańców danego terenu § 42 SMŁ
4	<b>Szczecin</b>	Podstawową jednostką samorządową jest osiedle, ale rada może tworzyć inne jednostki, w tym dzielnice. Jednostki pomocnicze tworzy się kierując się uwarunkowaniami przestrzennymi oraz biorąc pod uwagę istniejące więzi społeczne mieszkańców danego obszaru miasta. (§ 37)
5	<b>Poznań</b>	Obszar osiedla winien być spójny pod względem terytorialnym i funkcjonalnym oraz – w miarę możliwości – historycznym § 30
6	<b>Lublin</b>	W Mieście Lublin mogą być tworzone jednostki pomocnicze: dzielnice i osiedla oraz - stosownie do potrzeb - inne jednostki pomocnicze. Przebieg granic jednostek pomocniczych powinien - w miarę możliwości - uwzględniać naturalne uwarunkowania przestrzenne, komunikacyjne i więzi społeczne. (§ 8)
7	<b>Bydgoszcz</b>	W Mieście mogą być tworzone Osiedla, jako jednostki pomocnicze Miasta. Zgodnie z uchwałą rady miasta LXIX/1307/06 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 31 maja 2006 (rozdział I par. 3) przy ustalaniu granic osiedla uwzględnia się przede wszystkim istniejące podziały urbanistyczne oraz inne istotne podziały terytorium miasta (podziały specjalne, jednostki spisu powszechnego, itd.) dążąc do maksymalnej spójności funkcjonalnej i kulturowej obszaru osiedla, z uhonorowaniem tradycyjnych i historycznych ich nazw.
8	<b>Gdynia</b>	Miasto tworzy dzielnice jako jednostki pomocnicze (art. 5). biorąc pod uwagę układ osadniczy, przestrzenny, jak również uwzględniając więzi społeczne, kulturowe i tradycje lokalne (§ 12). Ustalenie i zmiana granic dzielnic dokonywane są w sposób zapewniający zdolność wykonywania zadań wynikających z zakresu działania dzielnicy.
9	<b>Opole</b>	Przebieg granic jednostek pomocniczych powinien, w miarę możliwości, uwzględniać naturalne uwarunkowania przestrzenne, komunikacyjne i więzi społeczne (§ 11).
10	<b>Rzeszów</b>	Przy tworzeniu osiedli i ustalaniu ich granic bierze się pod uwagę jednorodność układu osadniczego i przestrzennego oraz więz społeczną (art. § SMR)
11	<b>Białystok</b>	Osiedla obejmują części obszaru Miasta, wyodrębniane są ze względu na układ przestrzenny, lokalne tradycje oraz na więzi społeczne i gospodarcze. (art. § 23)
12	<b>Olsztyn</b>	Przy podziale Miasta na osiedla uwzględnia się przede wszystkim uwarunkowania przestrzenne i istniejące więzi między mieszkańcami (§ 63)
13	<b>Toruń</b>	Przy tworzeniu, łączeniu, podziale oraz znoszeniu jednostek pomocniczych należy brać pod uwagę ilość mieszkańców, zbliżony układ osadniczy i przestrzenny, więzi

<sup>30</sup> <https://www.katowice.eu/Strony/Dzielnice-Katowic.aspx>

		społeczne i gospodarcze, a także czynniki historyczne, które miały wpływ na ukształtowanie się danej wspólnoty (art. § 60.). Nie sprecyzowano nazw jednostek.
14	<b>Częstochowa</b>	Dzielnice mogą być tworzone, łączone, dzielone oraz znoszone przy uwzględnieniu naturalnych uwarunkowań przestrzennych, komunikacyjnych oraz istniejących więzi społecznych i gospodarczych § 63.
15	<b>Sosnowiec</b>	Przebieg granic jednostek powinien – w miarę możliwości – uwzględniać naturalne uwarunkowania przestrzenne, komunikacyjne oraz tradycyjne więzi społeczne (art. 45)
16	<b>Bytom</b>	Obszar, na którym można utworzyć dzielnicę powinien obejmować teren możliwie jednorodny ze względu na: 1) układ osadniczy i przestrzenny; 2) więzi społeczne i gospodarcze, zapewniające wykonywanie jej zadań; 3) wzmacniające procesy integracyjne na danym terenie; 4) powiązania historyczne występujące na jej terenie.
17	<b>Tarnów</b>	Przebieg granic osiedla powinien – w miarę możliwości – uwzględniać naturalne uwarunkowania przestrzenne, komunikacyjne oraz więzi społeczne i gospodarcze (art. § 60).
18	<b>Elbląg</b>	Rada, w drodze uchwały, rozstrzyga o utworzeniu, połączeniu, podziale i znoszeniu dzielnic, a także zmianie ich granic, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy, biorąc pod uwagę układ osadniczy, przestrzenny, jak również uwzględniając więzi społeczne, kulturowe i tradycje lokalne. Ustalenie i zmiana granic dzielnic dokonywane są w sposób zapewniający zdolność wykonywania zadań wynikających z zakresu działania dzielnic
19	<b>Płock</b>	Podstawą wyodrębnienia Osiedla jest: 1) odpowiednia liczba mieszkańców, 2) wielkość terenu, 3) więź terytorialno-geograficzna i historyczna, 4) spełniane funkcje. Przy tworzeniu, łączeniu, podziale, znoszeniu Osiedli i ustalaniu ich granic należy dążyć do tego, aby Osiedle obejmowało obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze zapewniające zdolność wykonywania zadań miejskich. (§ 54)
20	<b>Kalisz</b>	Granice osiedli i sołectw powinny być zgodne z naturalnymi warunkami przestrzennymi, komunikacyjnymi, podtrzymującymi więzi i wspólnotę interesów społecznych. (§ 87)
21	<b>Koszalin</b>	Przebieg granic jednostek pomocniczych powinien w miarę możliwości uwzględniać naturalne uwarunkowania przestrzenne, komunikacyjne i więzi społeczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie kwerendy statutów miast i jednostek pomocniczych.

#### 1.4. Pojęcie jednostki podstawowej, dzielnicy, osiedla, jednostki sąsiedzkiej i sąsiedztwa

Zgodnie z artykułem 5.1. Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>31</sup> gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. Kwestię wyboru nazwy dzielnica lub osiedle ustawodawca pozostawia w gestii rady gminy. Na podstawie przeglądu literatury dokonano wyboru definicji dzielnica, osiedle, jednostka sąsiedzka i sąsiedztwo stosowanych w opisie miast.

Pojęcie **dzielnicy** należy do tych terminów, który nie daje się łatwo zdefiniować. Wynika to m.in. z faktu, że pojęcie to jest używane w szeregu kontekstach<sup>32</sup>. Można wyróżnić co najmniej sześć kontekstów pojęciowych:

- historyczny (dzielnica zabytkowa, nowoczesna),
- architektoniczny (dzielnica willowa, blokowa),
- strukturalny (dzielnica centralna, peryferyjna),
- administracyjny (I, II, III, IV, itd.),
- ekonomiczny (mieszkańska, robotnicza, lumpenproletariacka),
- etniczny (żydowska, niemiecka, ormiańska, ukraińska, itd.).

Dla dalszych rozważań podstawowe znaczenie mają dzielnice mieszkaniowe. W tym kontekście dzielnica mieszkaniowa jest wydzielana w oparciu o pełnione funkcje mieszkaniowe. Nie jest ona jednakże tworem monofunkcyjnym, bowiem na jej terenie występują podstawowe instytucje i obiekty obsługi na poziomie lokalnym. Według A i J. Runge stanowi ona część miasta wyróżniającą się pod względem pełnionych funkcji, zabudowy i układu urbanistycznego, zamieszkującej ją określonej grupy społecznej, odrębnych kompetencji władz administracyjnych i samorządu terytorialnego<sup>33</sup>.

Według Jałowieckiego i Szczepańskiego<sup>34</sup> **dzielnica** jest miejscem zamieszkania i pracy dla dużej części mieszkańców oraz miejscem życia społecznego. Różnorodność dzielnic decyduje o specyfice miasta; w dzielnicach mamy do czynienia z przenikaniem się

---

<sup>31</sup> Dz. U z 2016 r., poz. 446 z późniejszymi zmianami

<sup>32</sup> K. Pawłowska, *Idea swojskości w urbanistyce i architekturze miejskiej*, Polit. Krakowska, Seria Architektura, Monografia 203, Kraków 1996; Rykiel Z. *Przemiany struktury społeczno-przestrzennej miasta polskiego a świadomość terytorialna jego mieszkańców*, Prace Geograficzne IGiPZ PAN, Nr 170, Wyd. Continuo, Wrocław 1999.

<sup>33</sup> A. Runge, J. Runge, *Słownik pojęć z geografii społeczno-ekonomicznej*. Videograf Edukacja, 2008.

<sup>34</sup> Jałowiecki, B., Szczepański, M. S. 2009. *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.



licznych kontaktów społecznych: relacji sąsiedzkich oraz intensywnej wymiany podstawowych usług i informacji pomiędzy mieszkańcami.

Istnieje także pojęcie **dzielnicy administracyjnej** jako części miasta stanowiącej osobny okręg administracyjny. W Polsce wydzielana była w okresie realnego socjalizmu dla celów biurokratycznych „rozumianych jako przeciwstawienie nie tylko organizacyjnego podziału miasta na dzielnice podstawowe, ale i podziału miasta na jednostki samorządowe”<sup>35</sup>.

Obecnie w Polsce prawnie wydzielony obszar gminy miejskiej stanowiący tzw. jednostkę pomocniczą gminy, o określonej nazwie, zarządzany przez radę dzielnicy, w zależności od ustroju administracyjnego gminy miejskiej dzielnica może mieć własnego burmistrza (dotyczy Warszawy)<sup>36</sup>.

Jednostką przestrzeni mniejszą od dzielnicy jest osiedle oraz jednostka sąsiedzka. Istnieje wiele pojęć odnoszących się do terminu **osiedle**.

W geografii osadnictwa każda jednostka osadnicza, taka jak miasto, wieś, kolonia, przysiółek jest osiedlem, a zatem termin ten ma znaczenia najbardziej ogólne.

Osiedle w znaczeniu osiedla mieszkaniowego lub zespołu mieszkaniowego stanowi integralną część miasta lub wsi<sup>37</sup>.

W polskich badaniach najczęściej wykorzystuje się definicję zaproponowaną przez Chmielewskiego według której **osiedle** to „jednorodny architektonicznie zespół budynków mieszkaniowych z niezbędnymi usługami, terenami zieleni oraz systemem ulic dojazdowych i parkingów”, tworzy całość pod względem terytorialnym i kompozycji przestrzennej. Zespół ten wyposażony jest w usługi podstawowe takie jak: szkoła, przedszkole, żłobek, ogródek jordanowski oraz inne w zasięgu dojścia pieszego<sup>38</sup>.

Stosowane jest również pojęcie **wielkie osiedle mieszkaniowe**. W literaturze przedmiotu istnieje szereg definicji tego terminu. Najczęściej spotykana jest definicja A. Power, która pod tym pojęciem wyróżnia odrębny, wyraźnie zaznaczający się

---

<sup>35</sup> Rykiel Z. Przemiany struktury społeczno-przestrzennej miasta polskiego a świadomość terytorialna jego mieszkańców, Prace Geograficzne IGiPZ PAN, Nr 170, Wyd. Continuo, Wrocław 1999.

<sup>36</sup> Art. 5 i art. 37 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (DZ.U. z 2003 r. Nr 166, poz. 1612)

<sup>38</sup> Chmielewski J.M., 2001, *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.

w przestrzeni geograficznej obszar, na którym zlokalizowana jest grupa budynków<sup>39</sup>. W projekcie badawczym REESTATE, dotyczącym wielkich osiedli mieszkaniowych w Europie (ang. *large scale housing estates*), pod tym pojęciem określa się grupę budynków z minimum 2000 mieszkańców, powstałych w II połowie XX wieku, planowanych i finansowanych przez państwo lub z jego pomocą<sup>40</sup>.

Z pojęciem osiedla łączy się idea **jednostki mieszkaniowej** oraz **jednostki sąsiedzkiej**. Jednostka mieszkaniowa to zespół budynków wraz z zamieszkującą je społecznością, wyodrębniony przestrzennie w ramach większej jednostki osadniczej<sup>41</sup>. Pojawiła się z początkiem XX wieku jako próba redukcji negatywnych skutków rozwijającego się gwałtownie i chaotycznie miasta epoki industrialnej. Cechą zasadniczą jednostki mieszkaniowej jest lokalny zasięg instytucji występujących na jej terenie (grupa sąsiedzka, kluby mieszkaniowe, ośrodki kultury, szkoła, obiekty usługowe). W Polsce jednostka mieszkaniowa jest utożsamiana z osiedlem. W Polsce w latach 1948-1980 wielkość jednostki mieszkaniowej określały normatywy projektowania, odnoszące się do liczby dzieci uczęszczających do jednej szkoły.

**Jednostka sąsiedzka** (*neighbourhood unit*) - jest podstawową jednostką mieszkaniową, która na niewielkiej powierzchni zawiera niewielką liczbę mieszkańców (około 1000) i niezbędną ilość usług podstawowych, zapewnia minimum terenów zielonych i eliminuje ruch przejazdowy gwarantując większe bezpieczeństwo mieszkańców. Jednostka sąsiedzka skupia niewielką liczbę mieszkańców umożliwiając kontakty twarzą w twarz i oparcie stosunków na współpracy (C. A. Perry, 1929, cyt za Jałowiecki, Szczepański<sup>42</sup>). Jako pierwszy zasadę jednostki sąsiedzkiej zastosował C.A. Perry w studiach do planu Nowego Jorku.

Ponadto w literaturze anglosaskiej funkcjonuje określenie sąsiedztwa (*neighbourhood*) zwykle opisywanego w kontekście istniejących relacji społecznych w przestrzeni geograficznej. Wg definicji Downs<sup>43</sup>, sąsiedztwo to obszar geograficzny, na którym

---

<sup>39</sup> A. Power, *Estates on the Edge: The Social Consequences of Mass Housing in Europe*, London, Macmillan 1997; K.Gorczyca, *Wielkie osiedla mieszkaniowe – diagnoza stanu obecnego, podejmowane działania rewitalizacyjne*, w: *Przestrzenne aspekty rewitalizacji – śródmieścia, blokowiska, tereny przemysłowe, pokolejowe i powojkowe*, IRM, Kraków 2009.

<sup>40</sup> R. van Kempen, A. Murie, T. Knorr-Siedow, I. Tosics (red.) *Regenerating large housing estates in Europe. A guide to better practice*, REESTATE, Utrecht 2006.

<sup>41</sup> <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/jednostka-mieszkaniowa;3917488.html>

<sup>42</sup> Jałowiecki, B., Szczepański, M. S. 2009. *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.

<sup>43</sup> Downs A., 1981, *Neighborhoods and Urban Development*, DC: Brookings Institution, Washington.

występują relacje społeczne. Hallman<sup>44</sup> sąsiedztwo określa jako obszar ograniczony terytorialnie w ramach większej jednostki miejskiej, będący miejscem zamieszkania i interakcji społecznych. Na gruncie polskim często przyjmuje się definicje Kotusa, który objaśnił sąsiedztwo jako „terytorialnie określony system społeczny różnego typu relacji wewnętrznych przebiegających między mieszkańcami oraz wpływów instytucjonalnych kształtujących relacje zewnętrzne. To układ bazujący na bliskości zamieszkania, który rzadko jest całkowicie zdeintegrowany lub w pełni zintegrowany. Stopień jego integracji wyznaczany jest przez zespół różnego typu relacji systemowych oraz zaznaczenie terytorialne”<sup>45</sup>.

W kontekście podanych powyżej definicji i ustaleń terminologicznych odnoszących się do pojęcia dzielnicy lub osiedla, które są wymienione w zapisie art. 5 ustawy o samorządzie gminnym warto zauważyć brak odniesienia się ustawodawcy do definicji jednostki pomocniczej. Spotkamy natomiast próby definiowania tych jednostek w artykułach naukowych, czy też w zapisach haseł encyklopedycznych. Według P. Świtale<sup>46</sup> „jednostka pomocnicza gminy stanowi strukturę społeczno-terytorialną, która przejmuje na swoim terytorium realizację zadań publicznych, ułatwiając gminie wykonanie jej zadań”. Z kolei Z. Niewiadomski<sup>47</sup> określa jednostkę pomocniczą jako podmiot prawa publicznego niemający podmiotowości w sferze prawa prywatnego, natomiast P. Czechowski<sup>48</sup> zauważa, że jednostka pomocnicza jest ułomnym podmiotem prawa publicznego. Jednostki te są też określane jako wewnętrzne jednostki organizacyjne gminy<sup>49</sup>. W Encyklopedii Gazety Prawnej.PL czytamy że „są to organy powołane w wyniku podziału pomocniczego państwa w celu udzielania pomocy jednostkom samorządu terytorialnego”<sup>50</sup>.

---

<sup>44</sup>Hallman H.W., 1984, *Neighborhoods: Their Place in Urban Life*, Sage Publications, Beverly Hills.

<sup>45</sup> Kotus J., 2007, *Natura wielkomiejskich sąsiedztw. Analiza subsąsiedzkich i sąsiedzkich terytorialnych podsystemów społecznych w Poznaniu*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.

<sup>46</sup> P. Śwital, Sołectwo jako jednostka pomocnicza gminy, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczego-Humanistycznego w Siedlcach*, Seria: Administracja i Zarządzanie, nr 101, 2014.

<sup>47</sup> Z. Niewiadomski, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniem do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011.

<sup>48</sup> P. Czechowski, *Prawo samorządu terytorialnego. Przepisy z komentarzem. Komentarz do ustawy o samorządzie terytorialnym*. Warszawa 1994.

<sup>49</sup> Z. Niewiadomski, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniem do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011.

<sup>50</sup> [http://www.gazetaprawna.pl/encyklopedia/prawo,hasla,335795,jednostki\\_pomocnicze\\_gminy](http://www.gazetaprawna.pl/encyklopedia/prawo,hasla,335795,jednostki_pomocnicze_gminy) – Encyklopedia Gazety Prawnej

## **2. Szczegółowe kryteria podziału miasta Krakowa na dzielnice jako jednostki pomocnicze w oparciu o zasady zawarte w Statucie Miasta Krakowa**

### **2.1. Zasady delimitacji miasta Krakowa przyjęte na początku lat 1990.**

Artykuł 72 Statutu Miasta Krakowa stanowi, że „dzielnicę stanowi wspólnota mieszkańców części obszaru Miasta, wyodrębniającej się ze względu na układ przestrzenny, lokalne tradycje oraz więzi społeczne i gospodarcze, zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych powierzonych dzielnicy przez Radę”.

Idea utworzenia dzielnic narodziła się w środowisku Komitetów Obywatelskich na początku lat 1990. Jednostki zostały powołane odgórnie (Uchwała Nr XXI/143/91 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 marca 1991 w sprawie utworzenia w Mieście Krakowie dzielnic miejskich).

Dokonując delimitacji miasta na dzielnice (K. Trafas i Z. Ziobrowski z zespołem) kierowano się historycznymi podziałami Krakowa na dawne gminy uwzględniając podziały katastralne, podział na parafie oraz zapewniając aby komunikacja w obrębie nowopowstałych dzielnic była w miarę możliwości dogodna dla mieszkańców.<sup>51</sup>

Wyznaczenie 18 dzielnic dla miasta Krakowa zostało zapoczątkowane wyznaczeniem jednostek urbanistycznych, które zostały opracowane na potrzeby Planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa – 1988. Kryteria jakie zastosowano dla zdelimitowania jednostek urbanistycznych opierały się na przebiegu granic:

- jednostek katastralnych,
- obwodów szkolnych,
- obwodów spisowych GUS,
- podstawowych jednostek obwodów pomocy społecznej,
- obwodów działania Straży Pożarnej,
- Parafii Związków Rzymskokatolickich
- osiedli mieszkaniowych,

---

<sup>51</sup> [https://www.bip.krakow.pl/?bip\\_id=1&mimi=459](https://www.bip.krakow.pl/?bip_id=1&mimi=459)

- układów topograficznych (wyznaczonych przez rzeki czy wyniesienia terenowe), lub antropogeniczne układów barierowych (arterii drogowych, linii kolejowych)<sup>52</sup>.

Po przeanalizowaniu przebiegu granic w miejscach, w których zasięgi poszczególnych jednostek się nakładały lub zbliżały dokonywano wyboru przebiegu granicy danej jednostki. Osiemnaście wyznaczonych dzielnic Krakowa stanowiło wielokrotność mniejszych jednostek urbanistycznych. Dodatkowo, jako element tożsamościowy na etapie wyznaczania dzielnic, zaproponowano wprowadzenie pojęcia okolica (np. Kleparz, Kazimierz jako miejsca które zwyczajowo mieszkańcy Krakowa podają jako swoje miejsce zamieszkania), które stanowiłoby wyraz tożsamości mieszkańców z otoczeniem. Ostatecznie jednak pozostawiono nazwy jednostek urbanistycznych i dzielnic.

## 2.2. Główne zasady podziału na jednostki pomocnicze

Literatura przedmiotu podaje pewne ogólne kryteria, które powinny być uwzględniane w tworzeniu podziału terytorialnego. W szczególności należy przytoczyć twierdzenie Szczepkowskiego<sup>53</sup> (1991), by ustrój terytorialny zapewniał optymalne przestrzenne warunki sprawnego działania administracji i integracji społeczności lokalnych.

Na podstawie przeglądu istniejących źródeł postulować można, że podział na jednostki pomocnicze powinien uwzględniać następujące zasady ogólne:

- ciągłości przestrzennej i kompletności, tzn. całe terytorium miasta pokryte jest jednostkami tego samego rzędu, żaden obszar nie jest pominięty,
- hierarchiczności (wyprzedzania), tzn. jednostka niższego rzędu zawiera się w jednostce wyższego rzędu,
- zdolności do wykonywania zadań publicznych (zdolności administracyjnej),
- zgody społecznej co do zasadności, kryteriów wydzielenia i delimitacji zasięgów przestrzennych jednostek pomocniczych,

---

<sup>52</sup> Wywiad z prof. dr hab. Zygmuntem Ziobrowskim, dn. 22 czerwca 2017 r. w sprawie wyznaczania kryteriów do delimitacji 18 dzielnic Krakowa

<sup>53</sup> Szczepkowski J, 1991, *Projekt podziału administracyjnego Polski*, Biuletyn KPZK PAN, 156, 117-132.

- interesu publicznego, rozumianego w niniejszym studium jako kompleksowo traktowanego interesu Krakowa jako gminy kreującej partnerskie relacje w zarządzaniu dużym miastem),
- stabilizacji podziału<sup>54</sup> (Elżanowski 1982).
- adaptacyjności definiowanej za R. Domańskim<sup>55</sup> (1989) jako zdolność do prowadzenia wielorakich programów przy umiarkowanych korektach samego ustroju i minimalizacji kosztów.

### 2.3. Kryteria zasadnicze i ich rangowanie

Jak wskazuje Ł. Zaborowski<sup>56</sup> (2013) podział terytorialny oparty jest zazwyczaj na pewnej głównej zasadzie, do której nawiązują inne, które często mogą być wywiedzione z innych przesłanek.

Uważamy, że jako wiodące kryteria podziału miasta należy wskazać kryteria: 1) spójności społecznej (kryterium społeczno-kulturowe) oraz 2) kryterium spójności terytorialnej oraz jedności strukturalnej (kryterium funkcjonalno-przestrzenne), przy zachowaniu zdolności jednostki do wykonywania zadań publicznych, przy czym kryterium wiodącym podziału miasta na jednostki pomocnicze winno być **kryterium spójności (więzi społecznych)**.

#### *Kryterium spójności społecznej*

Przyjęcie wiodącej roli kryterium spójności społecznej wynika z następujących przesłanek:

- podkreślenia w rekomendacjach Rady Europy roli decentralizacji wewnątrzmięskiej przede wszystkim w wzmocnieniu partycypacji społeczności

---

<sup>54</sup> Elżanowski M., 1982, *Przesłanki reform podziału terytorialnego*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

<sup>55</sup> Domański R., 1989, *Zasady polityki przestrzennej*, Państwowe Wydawnictwa Naukowe, Warszawa.

<sup>56</sup> Zaborowski Ł., 2013, *Podział kraju na województwa. Próba obiektywizacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013.

lokalnych w rządzeniu miastem (zob. *Recommendation*<sup>57</sup> 2001, Swianiewicz i inni<sup>58</sup> 2013),

- generalnej zgody w literaturze naukowej co do wiodącej roli tzw. argumentu obywatelskiego stojącego za decentralizacją i dekoncentracją wewnętrzną, czyli pobudzania aktywności społeczności lokalnych i dążenia do wzrostu poziomu partycypacji (Sullivan i Lowndes 2008, Daemen i Schaap<sup>59</sup> 2012)
- uwypuklenia przez nurt tzw. nowej urbanistyki (Karta Nowej Urbanistyki<sup>60</sup> 2000: Wantuch-Matla<sup>61</sup> 2016) postulatu takiego kształtowania środowiska miejskiego, które wzmocniałoby więzi międzyludzkie i sprzyjałoby tworzeniu się lokalnych wspólnot społecznych.

Należy mieć przy tym na uwadze, że we współczesnym wielkim mieście trudno mówić o istnieniu tradycyjnych wspólnot terytorialnych. Czołowi myśliciele zajmujący się socjologią miasta, jak A. Giddens<sup>62</sup> (2001, 2008) i M. Castells<sup>63</sup> (2010) mówią wręcz o zaniku wspólnot terytorialnych w wielkim mieście. M. Castells uważa, że współczesne miasto to przede wszystkim ciągi komunikacyjne, amorficzne sieci powiązań i przepływów. A. Giddens z kolei zaznacza, że „choć ludzie pozostają związani ze swoim bezpośrednim otoczeniem, to nie jest ono już wymiarem doświadczenia i nie zapewnia poczucia bezpiecznej swojskości” (Giddens 2001: 198).

Dlatego też, kryterium spójności społecznej należy odnieść do przestrzennego zasięgu działania instytucji realnie kształtujących więzi o charakterze terytorialnym. Współcześnie dwiema<sup>64</sup> głównymi instytucjami tego typu są w warunkach polskich miast:

- a) szkoły podstawowe (okręgi szkolne dla szkół podstawowych)
- b) parafie, w tym przede wszystkim parafie rzymsko-katolickie

---

<sup>57</sup> *Recommendation* (2001) 19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life, (Adopted by the Committee of Ministers on 6 December 2001 at the 776<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies) [dostęp 26.06.2017]

<sup>58</sup> Swianiewicz P. i inni., 2013, *Błędne rondo marginalizacji?*...

<sup>59</sup> Daemen, H. H. F. M., Schaap, L. 2012 *Renewal in European local democracies, puzzles, dilemmas and options.* [w:] Schaap, L., Daemen, H. H. F. M. (eds.). Wiesbaden: Springer VS, p. 9-27.

<sup>60</sup> Karta Nowej Urbanistyki, 2000, [https://www.cnu.org/sites/default/files/cnucharter\\_polish.pdf](https://www.cnu.org/sites/default/files/cnucharter_polish.pdf) [dostęp 26.06.2017]

<sup>61</sup> Wantuch-Matla D., 2016, *Przestrzeń publiczna 2.0. Miasto u progu XXI w.*, Księży Młyn, Dom Wydawniczy, Łódź.

<sup>62</sup> Giddens 2001, *Nowoczesność i tożsamość. "Ja" i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Giddens 2008, *Konsekwencje nowoczesności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

<sup>63</sup> Castells M., 2010, *Spółczesność sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa

<sup>64</sup> Dodatkowo można wskazać na rolę wspólnoty mieszkaniowej.

W dalszej kolejności należy uwzględnić rozmieszczenie i obszar oddziaływania lokalnych instytucji kultury, w szczególności domów kultury i bibliotek, głównie ze względu na pełnienie przez nie roli tzw. trzeciego miejsca<sup>65</sup>.

**Ad. a.** Według znanego duńskiego urbanisty J. Gehla, jednym z najważniejszych elementów w sąsiedztwie jest szkoła podstawowa. Szkoła podstawowa może pełnić też inne role dla społeczności lokalnej, gdy jej przestrzenie są wykorzystywane poza godzinami nauki dla potrzeb lokalnej społeczności (Gehl, 2010 wypowiedź w Waszyngtonie w grudniu 2010; cyt za Stangel<sup>66</sup>, 2013). Na znaczenie szkół podstawowych w kształtowaniu się społeczności osiedlowych zwraca również uwagę J. Kotus (2007). Autor ten na przykładzie Poznania wskazuje, że na terenie osiedli blokowych zaobserwowano proces powstawania i kształtowania się zintegrowanych społeczności, które koncentrowały się wokół nowego miejsca zamieszkania, a wpływ na ich tworzenie się miały osiedlowe instytucje – przedszkola, szkoły podstawowe, domy kultury. Ważnym punktem integrującym i aktywizującym społeczności sąsiedzkie w osiedlach blokowych były szkoły: zazwyczaj dobrze wyposażone w obiekty sportowo-rekreacyjne, zlokalizowane w centralnych częściach osiedla, z łatwym i bezkolizyjnym do nich dostępem (Kotus 2007)<sup>67</sup>.

**Ad b.** Parafię można postrzegać w kilku kontekstach: prawno-przestrzennym, socjologicznym, czy też teologicznym. W tym pierwszym kontekście jest to część diecezji mająca swego własnego proboszcza i cisząca się pewnym stopniem samodzielności pod jurysdykcją miejscowego biskupa<sup>68</sup>. W aspekcie socjologicznym jest to struktura utworzona na sposób trwały, która urzeczywistnia się jako grupa społeczna (religijna), skupiona wokół świątyni i kapłana oraz wspólnych przekonań i kultu, wykazuje styczności formalne (administracja) i styczności osobowe oraz funkcjonalne (styczności ról: posługi duszpasterskie, zadania apostołskie). Z kolei w wymiarze teologicznym parafia jest rzeczywistością nadprzyrodzoną tworzącą wspólnotę eucharystyczną (celebracja Eucharystii), wspólnotę wiary (przekazywanie wiary, głoszenie słowa Bożego, szafowanie sakramentów,

---

<sup>65</sup> trzecie miejsca - inne niż mieszkanie i praca miejsca, gdzie między innymi dzięki technologiom mobilnym także można pracować. Stangel, 2013)

<sup>66</sup> Stangel, M., 2013, *Kształtowanie współczesnych obszarów miejskich w kontekście zrównoważonego rozwoju*. Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice.

<sup>67</sup> Kotus J., 2007, *Natura wielkomiejskich sąsiedztw...*

<sup>68</sup> G. O'Collins SJ, E.G. Farrugia SJ, *Leksykon pojęć teologicznych i kościelnych WAM*, Kraków 2002.



włączanie do Kościoła), jest też wspólnotą organiczną (proboszcz i kapłani, wierni i grupy apostołskie)<sup>69</sup>.

Parafia w współczesnej rzeczywistości Polski jest z jednej strony podstawową komórką Kościoła, ale jest także najbardziej powszechną instytucją społeczną.

Parafia jako jednostka podziału administracyjnego Kościoła Rzymskokatolickiego wykazuje dużą trwałość, posiada też zazwyczaj znaczną stałość granic. Nawet, gdy dochodzi do zakładania nowych parafii, zazwyczaj są one wydzielane w obrębie już istniejącej jednej parafii, co nie burzy dotychczas wykształconych więzi przestrzennych i społecznych. Więzy te wykształcają się w oparciu o funkcje realizowane przez parafie: podstawowe – jako instytucji religijnej i kościelnej oraz wtórne – uzupełniające, takie jak: opiekuńczo-zabezpieczająca (charytatywna), kulturalno-oświatowa, rekreacyjna administracyjno-gospodarcza, doradczo-interwencyjna<sup>70</sup>. Funkcje te są wypełniane przez istniejące w parafiach wspólnoty parafialne, które szczególnie mocno rozwijają się w miastach. Badania sondażowe potwierdzają, że parafie są w Polsce, pomimo zaznaczających się tendencji sekularyzacyjnych, znaczącymi instytucjami życia społeczności lokalnej<sup>71</sup>. Biorąc pod uwagę ich trwałość jako struktury w przestrzeni geograficznej (miast i wsi) oraz fakt, że dla społeczności lokalnej stanowią ważny punkt odniesienia należy je traktować jako jedną z podstawowych instytucji integrujących mieszkańców i kreujących spójność społeczną na poziomie lokalnym w mieście, w tym także i w Krakowie.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenia, należy wprowadzić zasadę, **niepodzielności podstawowej jednostki kształtującej terytorialne więzi społeczne. Okręgi szkolne oraz parafie należy traktować jako najmniejsze, podstawowe i niepodzielne jednostki na bazie których powinien być budowany podział miasta na jednostki pomocnicze.** Jako pomocnicze kryterium należy uwzględnić rozmieszczenie lokalnych instytucji kultury.

#### *Kryteria spójności terytorialnej i jedności strukturalnej*

Drugim, najważniejszym kryterium podziału miasta powinien być postulat zachowania spójności terytorialnej jednostki pomocniczej, tj. uwzględnienie wykształconych powiązań przestrzennych w zakresie infrastruktury komunikacyjnej, technicznej i tkanki miejskiej. Podstawową desygnatą tej spójności w przestrzeni miasta jest jednostka urbanistyczna, która

<sup>69</sup> R. Kamiński, hasło Parafia, w: R. Kamiński, W. Przygoda, M. Fijałkowski (red.), Leksykon teologii pastoralnej, TNKUL, Lublin 2006.

<sup>70</sup> E. Firlit, K. Rosa, W. Zdaniewicz, E. Jarmoch, Rola parafii rzymsko-katolickiej w organizacji życia społecznego na szczeblu lokalnym, Warszawa 1990

<sup>71</sup> CBOS, Lokalna parafia – jej społeczne znaczenie i funkcje, Nr 158, Warszawa 2014.

w świetle definicji Jarczewskiego i Jeżaka<sup>72</sup> (2010: 22) jest obszarem „możliwie homogenicznym pod względem morfologicznym, stanowi pewną całość pod względem funkcjonalnym oraz charakteryzuje się pewną spójnością społeczną”.

W szczególności należy wprowadzić zasadę **niepodzielności lokalnych układów węzłowych**, przy czym jako modelowe z punktu widzenia zasad pożądanej organizacji struktury społeczno-przestrzennej miasta należy widzieć model promienisto-koncentryczny (zob. Pawłowska<sup>73</sup> 1996). Układy węzłowe wyznacza się za pomocą ciężarów do historycznie wykształconych centrów dzielnic.

Należy dążyć do wzmocnienia lokalnych subcentrów dzielnicowych, a w przypadku ich braku do kreowania takowych poprzez system planowania przestrzennego oraz lokalizacji instytucji publicznych i kreowania przestrzeni publicznych. W szczególności instytucje publiczne, a zwłaszcza administracyjne, nie powinny być lokalizowane w peryferyjnych, izolowanych częściach dzielnic. Powinny one wzmocniać lub kreować subcentra dzielnicowe tworząc wielofunkcyjne przestrzenie miejskie.

W miarę możliwości należy dążyć do zwartości przestrzennej jednostki pomocniczej, co wyrazić można jako wysoki stosunek powierzchni jednostki do długości jej granic<sup>74</sup>. Zwartość tę należy kształtować przy uwzględnieniu istniejących powiązań komunikacyjnych.

#### *Zdolności jednostki do wykonywania zadań publicznych*

Nie budzi wątpliwości założenie, że bezwzględna wielkość jednostki powinna zależeć od przewidywanych dla niej kompetencji (zob. Zaborowski<sup>75</sup> 2013). Każda dyskusja dotycząca kryterium liczby i wielkości jednostek powinna być konsekwencją dyskusji dotyczącej przewidywanych zadań dla tej jednostki – a nie odwrotnie.

Jako dolny próg zdolności to wykonywania zadań publicznych danej jednostki terytorialnej należy przyjąć minimalną liczbę mieszkańców/rezydentów niezbędną do wykonania danego świadczenia.

Równocześnie, mając na uwadze kryterium spójności społecznej, istotną cechą jednostki pomocniczej w mieście jest jej wielkość maksymalna. Napięcie między kryterium spójności społecznej a zdolnością do wykonywania zadań (zwłaszcza w kontekście

<sup>72</sup> Jarczewski i Jeżak (2010: 22) System monitorowania rewitalizacji, Tom 11 Rewitalizacja miast polskich, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

<sup>73</sup> Pawłowska K., 1996, *Idea swojskości w urbanistyce i architekturze miejskiej*,

<sup>74</sup> Zwartość tę można zmierzyć poprzez porównanie pól okręgu wpisanego w jednostkę przestrzenną i okręgu opisanego na jednostce przestrzennej. Im większa wartość ilorazu tym mniejsza zwartość przestrzenna jednostki.

<sup>75</sup> Zaborowski L., 2013, *Podział kraju na województwa. Próba obiektywizacji...*

minimalizacji kosztów administracyjnych) wymusza poszukiwanie pewnej optymalnej wielkości. Według różnych autorów, wielkości te zawierają się między 5 000 a 40 000 mieszkańców (zob. przegląd w Ostrowski<sup>76</sup> 1975, Rykiel<sup>77</sup> 1999, Swianiewicz i Herbst<sup>78</sup> 2002., Swianiewicz i inni<sup>79</sup>. 2013).

Równocześnie z zasady identyczności zakresu zadań dla danego poziomu podziału terytorialnego, wywiedzioną m.in. z zasady pomocniczości, wynika kryterium unikania dużych różnic w wielkości jednostek tego samego poziomu podziału. Liszewski<sup>80</sup> (1991) jako dopuszczalne zróżnicowanie na poziomie regionalnym podaje proporcję od 1:3 do 1:5. Na poziomie lokalnym można przyjąć większą rozpiętość.

#### *Inne szczegółowe kryteria podziału*

Parki mogą pełnić rolę z jednej strony przestrzeni centralnej, a z drugiej szwu integrującego sąsiednie dzielnice.

Uwarunkowania przyrodnicze należy uwzględniać w przypadku gdy tworzą one układy barierowe.

Granice między jednostkami należy wyznaczać w pierwszej kolejności w oparciu o zidentyfikowane bariery w rozumieniu K. Lyncha<sup>81</sup>, tj. krawędziami mniej lub bardziej możliwymi do przeniknięcia, oddzielającymi jedną okolicę od drugiej (Lynch 2011: 54). Krawędzie takie stanowią w szczególności rzeka Wisła, magistralne linie kolejowe, autostrady i drogi ekspresowe. Należy równocześnie dążyć, aby istniejące w strukturze przestrzennej bariery liniowe (układy korytarzowe) stanowiły łączniki między dzielnicami, a nie trudne do przeniknięcia krawędzie.

Pożądana jest także jak największa zgodność granic jednostek pomocniczych z podziałami specjalnymi.

---

<sup>76</sup> Ostrowski W, 1975, *Urbanistyka Współczesna*, Arkady, Warszawa.

<sup>77</sup> Rykiel Z., 1999, *Przemiany struktury społeczno-przestrzennej miasta polskiego a świadomość terytorialna jego mieszkańców*, Prace Geograficzne IGIGP PAN, 170.

<sup>78</sup> Swianiewicz P., Herbs M., 2002, Korzyści i niekorzyści skali w polskich samorządach, *Samorząd Terytorialny*, 6, 15-24.

<sup>79</sup> Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M., Kurniewicz A., 2013, Błędne rondo marginalizacji?

<sup>80</sup> Liszewski S., 1991, *Podział administracyjny kraju, Założenia i kryteria*, [w:] *Koncepcje regionalnej organizacji kraju*, Biuletyn KPZK PAN, 156.

<sup>81</sup> Lynch K., 2011, *Obraz miasta*, Wydawnictwo Archivolta, Kraków.

### **3. Propozycje stosowania wag kryteriów podziału miasta Krakowa na dzielnice**

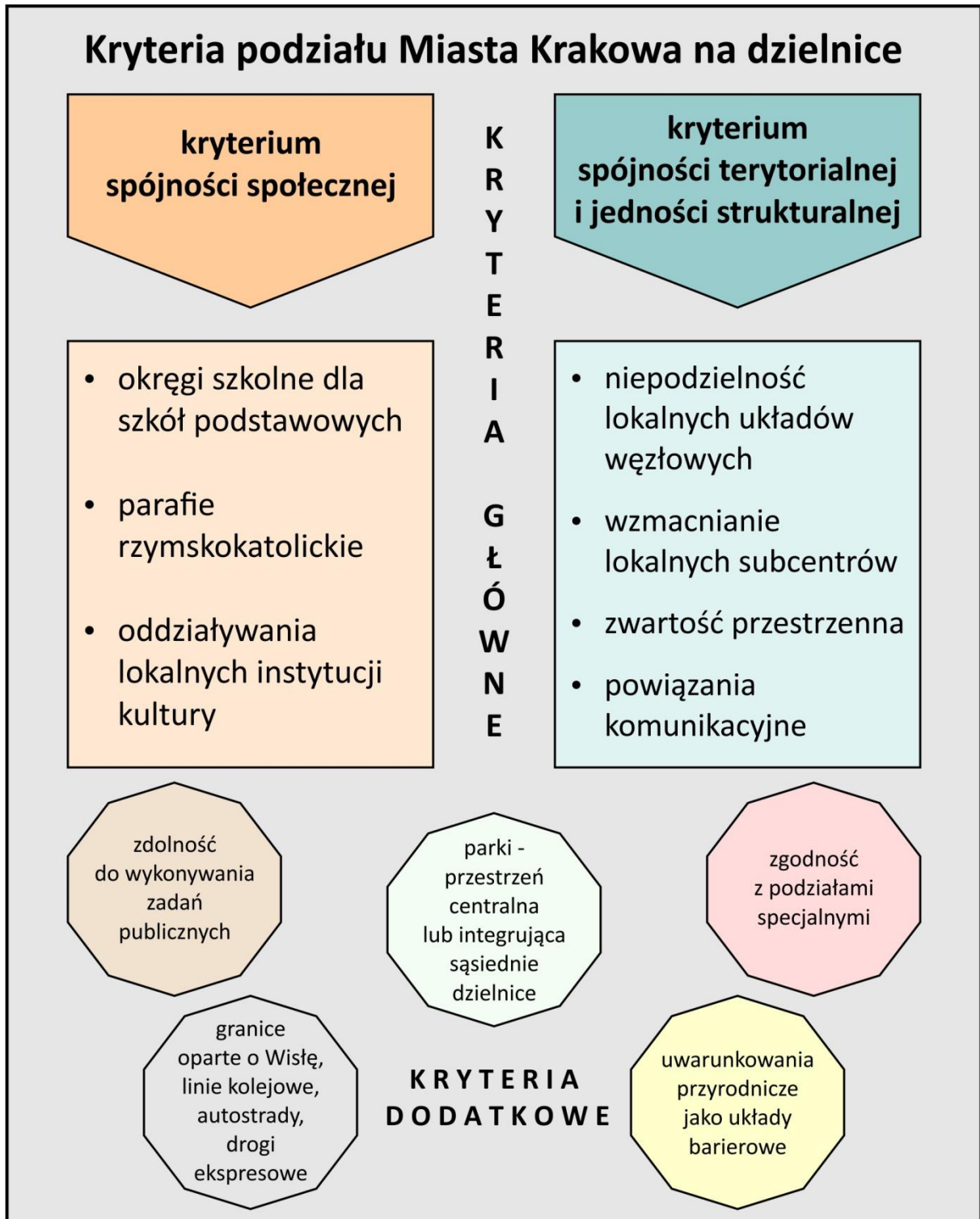
Podział Miasta Krakowa na dzielnice powinien zostać wykonany przy uwzględnieniu dwóch głównych kryteriów:

- 1. kryterium spójności społecznej (waga 50%)**
- 2. kryterium spójności terytorialnej i jedności strukturalnej (waga 35%)**

W ramach kryterium spójności społecznej najważniejszą rolę powinny odgrywać dwa kryteria szczegółowe. Najmniejszymi, podstawowymi i niepodzielnymi jednostkami budującymi podział Miasta są granice okręgów szkolnych dla krakowskich szkół podstawowych oraz granice parafii rzymskokatolickich. Instytucje te bowiem realnie kształtują więzi o charakterze terytorialnym w mieście. Pomocniczym, dodatkowym kryterium jest rozmieszczenie lokalnych instytucji kultury.

Kryterium spójności terytorialnej i jedności strukturalnej składa się z pięciu wymagań niższego rzędu. Po pierwsze, warunkiem koniecznym jest zachowanie spójności istniejących jednostek urbanistycznych, czyli obszarów stanowiących całość funkcjonalną. Po drugie, nie należy dzielić lokalnych układów węzłowych wyznaczanych na podstawie ciążenia do historycznie wykształconych centrów dzielnic. Trzecim wymaganiem jest wzmocnienie, a w razie konieczności tworzenie, lokalnych subcentrów na poziomie dzielnic. Kolejnym kryterium jest utrzymanie zwartości przestrzennej tworzonych jednostek. Zwartość należy rozumieć jako stosunek powierzchni danej jednostki do długości jej granic. Jako ostatnie wymaganie wskazuje się uwzględnienie istniejących powiązań komunikacyjnych, które jednocześnie wpisują się we wszystkie wcześniej wymienione kryteria.

Ryc. 3. Kryteria podziału miasta Krakowa na dzielnice i wyznaczania ich granic



Źródło: opracowanie własne, 2017.

### **3. kryteria dodatkowe (waga 15%)**

Wyznaczanie dzielnic Miasta należy uzupełnić o kryteria dodatkowe, które nie warunkują istnienia wyraźnej oraz spójnej społecznie, terytorialnie i funkcjonalnie jednostki przestrzennej, ale wspomagają występujące w niej zjawiska i procesy, a także często pomagają wskazać jej granice. Pierwszym z nich jest zdolność do wykonywania zadań publicznych, która jest przede wszystkim zależna od liczby mieszkańców. Należy przy tym zwrócić uwagę, że wartość ta nie powinna się bardzo różnić pomiędzy jednostkami. Poza tym, uwzględnienia wymaga lokalizacja i funkcja parków, które mogą stanowić centralną przestrzeń dzielnicy, ale także mogą integrować sąsiadujące obszary. Wyznaczanie nowych jednostek przestrzennych powinno uwzględniać istniejące już różnego rodzaju podziały specjalne, co łączy się przede wszystkim z realizacją zadań zleconych przez władze publiczne różnego szczebla. Ważną rolę może odgrywać również położenie naturalnych i antropogenicznych form, będących liniowymi barierami przestrzennymi. W Krakowie jako takie należy wskazać: Wisłę, magistralne linie kolejowe, autostradę oraz drogi ekspresowe. Ponadto, uwzględnienia wymagają uwarunkowania przyrodnicze, jednak ich rola sprowadzać się będzie w warunkach dużego miasta do wyznaczania układów barierowych i ograniczania możliwości działalności człowieka, a szczególnie intensywnego przekształcania przestrzeni.

#### 4. Literatura

- Castells M., 2010, *Spoleczeństwo sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
- Chmielewski J.M., 2001, *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Daemen, H. H. F. M., Schaap, L. 2012 *Renewal in European local democracies, puzzles, dilemmas and options*. [w:] Schaap, L. & Daemen, H. H. F. M. (eds.). Wiesbaden: Springer VS, p. 9-27.
- Domański R., 1989, *Zasady polityki przestrzennej*, Państwowe Wydawnictwa Naukowe, Warszawa.
- Downs A., 1981, *Neighborhoods and Urban Development*, DC: Brookings Institution, Washington.
- Chrzanowski M. A., Strzebońska A., 2016, *Diagnoza Krakowskich Dzielnic 2016*. Potencjały i wyzwania rozwojowe opracowanie dla Kancelarii Rady Miasta i Dzielnic Krakowa, Centrum Ewaluacji i Analizy Polityk Publicznych, Uniwersytetu Jagiellońskiego (CEAPP).
- Elżanowski M., 1982, *Przesłanki reform podziału terytorialnego*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Giddens 2001, *Nowoczesność i tożsamość. "Ja" i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Giddens 2008, *Konsekwencje nowoczesności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Gorczyca K., 2009, Wielkie osiedla mieszkaniowe – diagnoza stanu obecnego, podejmowane działania rewitalizacyjne, w: *Przestrzenne aspekty rewitalizacji – śródmieścia, blokowiska, tereny przemysłowe, pokolejowe i powojkowe*, IRM, Kraków.
- Hallman H.W., 1984, *Neighborhoods: Their Place in Urban Life*, Sage Publications, Beverly Hills.
- Jałowicki, B., Szczepański, M. S. 2009. *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Jarczewski i Jeżak (2010: 22) *System monitorowania rewitalizacji, Tom 11 Rewitalizacja miast polskich*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego w miastach – informator*, 1996, Związek Miast Polskich, Poznań.
- Jeżewski J., 1999, *We Francji*, [w:] *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. gmina w państwach Europy Zachodniej* pod red. J. Jeżewski, Wrocław.
- Karta Nowej Urbanistyki*, 2000, [https://www.cnu.org/sites/default/files/cnucharter\\_polish.pdf](https://www.cnu.org/sites/default/files/cnucharter_polish.pdf) [dostęp 26.06.2017]
- Kempen R van., Murie A., Knorr-Siedow T., Tosics I. (red.), 2006, *Regenerating large housing estates in Europe. A guide to better practice*, RESTATE, Utrecht.
- Kotus J., 2007, *Natura wielkomiejskich sąsiedztw. Analiza subsąsiedzkich i sąsiedzkich terytorialnych podsystemów społecznych w Poznaniu*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Liszewski S., 1991, *Podział administracyjny kraju, Założenia i kryteria*, [w:] *Koncepcje regionalnej organizacji kraju*, Biuletyn KPZK PAN, 156.

- Lowndes, V. and Sullivan, H. 2008, *How low can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance*, Public Administration, 86, (1), pp. 1-22.
- Lynch K., 2011, *Obraz miasta*, Wydawnictwo Archivolta, Kraków.
- Mironowicz I., 2016, *Analiza Funkcjonalna Osiedli Wrocławia*, Fundacja Dom Pokoju, Wrocław.
- Ostrowski W., 1975, *Urbanistyka Współczesna*, Arkady, Warszawa.
- Pawłowska K., 1996, *Idea swojskości w urbanistyce i architekturze miejskiej*, Politechnika Krakowska, Kraków.
- Piotrowski W., 1966, *Spoleczno-przestrzenna struktura miasta Łodzi. Studium ekologiczne.*, Wrocław
- Power A., 1997, *Estates on the Edge: The Social Consequenses of Mass Housing in Europe*, London, Macmillan.
- Recommendation (2001) 19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life.* (Adopted by the Committee of Ministers on 6 December 2001 at the 776<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies) [dostęp 26.06.2017]
- Rykiel Z., 1999, *Przemiany struktury społeczno-przestrzennej miasta polskiego a świadomość terytorialna jego mieszkańców*, Prace Geograficzne IGIGP PAN, 170.
- Runge A., Runge J., 2008, *Słownik pojęć z geografii społeczno-ekonomicznej*. Videograf Edukacja.
- Schaffhauser R., 1999, W Szwajcarii, [w:] *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. gmina w państwach Europy Zachodniej* pod red. J. Jeżewski, Wrocław.
- Stangel, M., 2013, *Kształtowanie współczesnych obszarów miejskich w kontekście zrównoważonego rozwoju*. Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice.
- Swianiewicz P., Herbs M., 2002, *Korzyści i niekorzyści skali w polskich samorządach*, Samorząd Terytorialny, 6, 15-24.
- Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M., Kurniewicz A., 2013, *Błędne rondo marginalizacji? jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, Dom wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Szczepkowski J, 1991, *Projekt podziału administracyjnego Polski*, Biuletyn KPZK PAN, 156, 117-132.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. nr142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (DZ.U. z 2003 r. Nr 166, poz. 1612)
- Wantuch-Matla D., 2016, *Przestrzeń publiczna 2.0. Miasto u progu XXI w.*, Księży Młyn, Dom Wydawniczy, Łódź.
- Wróbel S., *Jednostki pomocnicze gminy: wybrane zagadnienia*, Studia Politicae Universitatis Silesiensis 3/2007, str. 152-169.
- Zaborowski Ł., 2013, *Podział kraju na województwa. Próba obiektywizacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013.
- Zborowski A., 2005, *Przemiany struktury społeczno-przestrzennej regionu miejskiego w okresie realnego socjalizmu i transformacji ustrojowej (na przykładzie Krakowa)*, IGiGP UJ, Kraków.



## **5. Spis tabel**

Tabela 1. Charakterystyka jednostek pomocniczych w dużych miastach Polski.

Tabela 2. Zmiany liczby jednostek pomocniczych w wybranych miastach Polski, w latach 1996-2016.

Tabela 3. Matryca kryteriów podziału miast na jednostki pomocnicze.

Tabela 4. Kryteria delimitacji granic jednostek pomocniczych w świetle zapisów statutu miasta (dla miast wielkich i dużych).

## **6. Spis rycin**

Ryc. 1. Średnia liczba ludności jednostki pomocniczej (osiedla/dzielnicy) w największych miastach Polski w 2015 r.

Ryc. 2. Średnia powierzchnia jednostki pomocniczej (osiedla/dzielnicy) w największych miastach Polski w 2015 r.

Ryc. 3. Kryteria podziału miasta Krakowa na dzielnice.