

EWALUACJA
FUNKCJONOWANIA
JEDNOSTEK POMOCNICZYCH
MIASTA POZNANIA – OSIEDLI
W LATACH 2011-2019

Opracowanie

Wydział Wspierania Jednostek Pomocniczych Miasta
Poznań 2020

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW.....	3
WSTĘP.....	4
ROZDZIAŁ I	
Przykładowe koncepcje reform oraz dane statystyczne dotyczące osiedli.....	6
ROZDZIAŁ II	
Finansowanie działalności jednostek pomocniczych.....	27
ROZDZIAŁ III	
Utrzymanie inwestycji realizowanych ze środków osiedli przez miejskie jednostki organizacyjne.....	41
ROZDZIAŁ IV	
Nieruchomości przekazane zarządzeniem Prezydenta do korzystania (procedury, finansowanie).....	43
ROZDZIAŁ V	
Diety dla członków organów Osiedli.....	48
ROZDZIAŁ VI	
Statuty jednostek pomocniczych, obsługa organów oraz nadzór.....	53
ROZDZIAŁ VII	
Zasady i tryb wyborów rady osiedla.....	62
SPIS TABEL.....	68
SPIS WYKRESÓW.....	69
SPIS MAP.....	70
SPIS ZAŁĄCZNIKÓW.....	71

WYKAZ SKRÓTÓW

BIP -	Biuletyn Informacji Publicznej
GUS -	Główny Urząd Statystyczny
JP -	jednostki pomocnicze
MJO -	miejskie jednostki organizacyjne
MPZP -	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
MZWO -	Miejski Zespół ds. Wyborów Osiedlowych
NSA -	Naczelny Sąd Administracyjny
PBO -	Poznański Budżet Obywatelski
PKN -	Polski Komitet Normalizacji
PMP -	Prezydent Miasta Poznania
P.O. -	placówki oświatowe
RMP -	Rada Miasta Poznania
SPP -	Strefa Płatnego Parkowania
UMP -	Urząd Miasta Poznania
WO -	Wydział Oświaty
WJPM -	Wydział Wspierania Jednostek Pomocniczych Miasta
WSA -	Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZiTWRO -	Zasady i Tryb Wyboru Rady Osiedla
ZOU -	Wydział Zamówień i Obsługi Urzędu
ZZM -	Zarząd Zieleni Miejskiej
ZDM -	Zarząd Dróg Miejskich

Niniejsze opracowanie jest wynikiem pracy kilku zespołów złożonych z pracowników WJPM. Uwzględnia ono przede wszystkim te propozycje, które wymagają zgody RMP. Część postulatów została już w międzyczasie zrealizowana (jak chociażby zmiana zasad konkursu grantowego, czy programu budowy dróg) lub skierowana do realizacji (np. zmiana zasad współpracy z Wydziałami i MJO, uregulowanie kwestii osiedlowych stron internetowych, czy portali społecznościowych). W tych sytuacjach, w niniejszym opracowaniu, jedynie wskazaliśmy na problem lub pominęliśmy go całkowicie.

WSTĘP

W 2020 r. mija 10 lat od czasu wdrożenia reformy funkcjonalnej jednostek pomocniczych Miasta Poznania. W naszej ocenie większość założeń reformy udało się zrealizować i osiedla mocno zaistniały w życiu obywatelskim Poznania. Istnieją obszary wymagające głębokich zmian – jak zasady finansowania jednostek pomocniczych (stąd omówienie tych spraw na początku opracowania), jak również takie, które wymagają dostosowania do obecnych, zmienionych w stosunku do 2010 r., realiów prawnych i organizacyjnych (np. statuty osiedli). Wydaje się również zasadnym powrócić do debaty na temat ilości i wielkości poznańskich osiedli, pamiętając, że reforma „skrojona” została na ok. 30 osiedli, ale w wyniku kompromisu i konsultacji powstało ich 42.

Od czasu pierwszych wyborów w 2011 r. zwołano tysiące sesji rad i posiedzeń zarządów, na których podjęto dziesiątki tysięcy uchwał. Trzykrotnie przeprowadzono wybory do organów stanowiących JP. Zrealizowano tysiące zadań za setki milionów złotych, naliczonych dla osiedli w budżecie miasta. Zakończenie dwóch pełnych kadencji rad osiedli oraz rozpoczęcie trzeciej stanowi dobry moment do podjęcia próby dokonania ewaluacji funkcjonowania samorządu pomocniczego w Poznaniu i oceny obowiązujących rozwiązań i uregulowań. W tym celu w II półroczu 2019 r. WJPM rozpoczął pracę nad opracowaniem dokumentu, który może stać się przyczynkiem do kolejnej reformy lub przynajmniej debaty nad nią na forum miasta.

Na wstępnym etapie prac dokonano podziału na poszczególne obszary, które stanowią przedmiot niniejszego opracowania. W tym celu powołano zespoły robocze,

w skład których weszli pracownicy WJPM pod przewodnictwem wyznaczonych kierowników Oddziałów.

Przyjęta metodyka pracy koncentrowała się na analizie i opisie obecnie funkcjonujących w Poznaniu regulacji, procedur i praktyk, dokonaniu ich weryfikacji i oceny, a także zasygnalizowaniu możliwych do wdrożenia rozwiązań.

Dokonano również analizy ważniejszych zapisów statutów JP z wybranych większych miast na prawach powiatu np. Gdańsk, Gdynia, Kraków, Łódź, Szczecin, Wrocław. Przy opracowaniu korzystano także z wiedzy zdobytej podczas wyjazdu studyjnego kierownictwa Wydziału do Łodzi, Krakowa i Wrocławia, który miał miejsce w 2017 r.

ROZDZIAŁ I

Przykładowe koncepcje reform oraz dane statystyczne dotyczące osiedli

Wybrane koncepcje reform jednostek pomocniczych

Na wstępie niniejszych rozważań warto podkreślić, że na przestrzeni lat w debacie publicznej pojawiały się różne koncepcje reform. W zakresie wielkości i liczby JP postulowano m.in.:

- podział na kilkanaście rejonów,
- podział na dzielnice z osiedlami jako jednostkami niższego rzędu lub same dzielnice,
- zmniejszenie liczby osiedli.

Zasadnym wydaje się przybliżenie założeń dwóch koncepcji:

- 1) Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej;
- 2) Doraźnej Komisji Rady Miasta Poznania ds. reformy jednostek pomocniczych.

Koncepcja Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej – źródło: *J. Regulski, D. Górski, Koncepcja reformy jednostek pomocniczych miasta Poznania, Warszawa-Szczecin 2007.*

Nad przygotowaniem dokumentu pracował prof. Jerzy Regulski wraz z zespołem fundacji. Głównymi celami, które wytyczyli sobie autorzy projektu były:

- aktywizacja mieszkańców Poznania przez zwiększenie ich udziału w podejmowaniu decyzji w sprawach ich dotyczących i w procesie zarządzania Miastem,
- poprawienie jakości obsługi mieszkańców,
- przyspieszenie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i samorządności lokalnej,
- poprawienie sprawności zarządzania i zwiększenie efektywności działań,
- lepsze skoordynowanie działań samorządu ogólnomiejskiego z zamierzeniami i potrzebami wspólnot osiedli.

Twórcy koncepcji założyli, że w Poznaniu powstanie samorząd dzielnicowy, który przyczyniłby się do zwiększenia jakości samorządności lokalnej oraz partycypacji mieszkańców. JP miały zyskać nowe kompetencje, przede wszystkim w zakresie wydawania opinii. Zmianie uleg miały zasady ich finansowania oraz obsługa, dzięki utworzeniu wydzielonej odrębnie dla każdej dzielnicy jednostki budżetowej i uruchomieniu tzw. Punktu Obsługi Interesantów oraz placówki Straży Miejskiej.

Jeśli chodzi o konsolidację osiedli w większe jednostki, koncepcja zakładała powstanie 16 dzielnic, które objęłyby swoim zasięgiem cały obszar miasta. Ostateczny kształt i przebieg granic miał być ustalony po konsultacjach społecznych z mieszkańcami, z uwzględnieniem historii i spójności terytorialnej osiedli. Nazwa dzielnicy ustalona byłaby przez RMP na wniosek Rady dzielnicy. Liczba mieszkańców miała wahać się od 20 do 40 tys.

Mapa nr 1 przedstawia zaproponowany w dokumencie końcowym podział na 16 dzielnic.

Mapa nr 1. Zaproponowany przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej podział Poznania na 16 jednostek pomocniczych – dzielnic.



Odnosząc zaprezentowaną mapę do obecnego podziału na JP i odpowiednio uwzględniając aktualny przebieg granic osiedli, w skład dzielnic wchodziłyby następujące Osiedla:

Tabela nr 1. Hipotetyczny podział dzielnic w odniesieniu do aktualnego podziału na osiedla.

Nazwa dzielnicy	Osiedla wchodzące w skład dzielnicy
Dzielnica I	Stare Miasto
Dzielnica II	Jeżyce, Ogrody, część Sołacza
Dzielnica III	Podolany, Winiary, część Sołacza
Dzielnica IV	Nowe Winogrody Południe, Nowe Winogrody Północ, Nowe Winogrody Wschód, Stare Winogrody
Dzielnica V	Jana III Sobieskiego-Marysieńki, Piątkowo

Dzielnica VI	Św. Łazarz, Górczyn (większość), część Grunwaldu Północ
Dzielnica VII	Wilda
Dzielnica VIII	część Rataj, część Żegrza
Dzielnica IX	część Rataj, część Chartowa
Dzielnica X	Grunwald Północ (większość), Grunwald Południe, Stary Grunwald
Dzielnica XI	Kiekrz, Strzeszyn, Krzyżowniki-Smochowice (większość), część Woli, część Sołacza
Dzielnica XII	Ławica, Kwiatowe, Junikowo (większość), część Krzyżownik-Smochowic, część Woli, część Grunwaldu Południe
Dzielnica XIII	Świerczewo, Zielony Dębiec, Fabianowo-Kotowo, część Junikowa, część Górczyna
Dzielnica XIV	Starołęka-Marlewo-Minikowo, Głuszyna, Krzesiny-Pokrzywno-Garaszewo, Szczepankowo-Spławie-Krzesinki, część Antonika-Zielińca-Kobylepole, część Chartowa, część Żegrza
Dzielnica XIV	Ostrów Tumski-Śródka-Zawady-Komandoria, Warszawskie-Pomet-Maltańskie, Główna, część Antoninka-Zielińca-Kobylepole, część Rataj, część Chartowa
Dzielnica XVI	Naramowice, Morasko-Radojewo, Umultowo

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy przebiegu granic osiedli.

Warto nadmienić, że twórcy projektu reformy sugerowali, aby w przyszłych przepisach Statutu Miasta i statutów dzielnic znalazła się możliwość tworzenia jednostek niższego szczebla – osiedli.

Koncepcja Doraźnej Komisji Rady Miasta Poznania ds. reformy jednostek pomocniczych – źródło: *Doraźna Komisja Rady Miasta Poznania ds. reformy jednostek pomocniczych Miasta Poznania, Projekt reformy jednostek pomocniczych Miasta Poznania, Poznań 2010.*

Główną ideą przyświecającą twórcom projektu, było stworzenie zwartej koncepcji, która nie będzie zmianą rewolucyjną, jak w przypadku poprzedniego projektu, ale ewolucją zwiększającą rolę rad osiedli w Poznaniu. Komisja, co wielokrotnie akcentowano, nie odrzucała wszystkich założeń projektu autorstwa zespołu prof. Regulskiego, wykorzystując pewne pomysły w swojej koncepcji.

Podczas prac Komisja Doraźna zidentyfikowała najważniejsze problemy w działalności poznańskich osiedli, do których zaliczyła:

- brak kompetencji decyzyjnych w planowaniu inwestycji miejskich na obszarze działania danego osiedla,
- zbyt dużą liczbę jednostek i ich znaczne zróżnicowanie oraz istnienie tzw. „białych plam”,
- brak respektowania przez Miasto kompetencji opiniodawczych,
- brak wpływu na politykę przestrzenną Miasta,
- brak udziału osiedli w komisjach odbioru robót dla zadań finansowanych z budżetu osiedli,
- brak przedstawicieli osiedli w komisjach wybierających dyrektorów placówek oświatowych,
- niesprawny system finansowania – głównie osiedli peryferyjnych,
- nadmierną biurokrację nałożoną na osiedla,
- niską frekwencję w wyborach do rad,
- brak jednolitych statutów.

Po analizie problemów przyjęto cele reformy, które koncentrowały się głównie wokół:

- nadania osiedlom kompetencji decyzyjnych w rozwiązywaniu spraw istotnych dla lokalnej społeczności,
- rozszerzenia zadań i kompetencji,
- wzmocnienia i zagwarantowania respektowania funkcji opiniodawczych,
- zmiany sposobu finansowania,
- konsolidacji osiedli,
- ograniczenia obowiązków kancelaryjnych i administracyjnych, ciążących na radnych,
- ustalenia jednego terminu wyborów do rad osiedli.

Po 18 miesiącach pracy Komisja Doraźna przedstawiła projekt reformy, który zakładał:

- 1) poszerzenie kompetencji, m.in. w zakresie wnioskowania o sporządzanie nowych lub zmiany istniejących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarze działania osiedla, wyrażanie opinii i postulatów dotyczących MPZP, przebiegu linii komunikacyjnych, lokalizacji przystanków, opiniowania projektów uchwał RMP dotyczących zmiany nazwy ulic i placów na terenie osiedla oraz wnioskowanie o zmianę nazw ulic i placów,

opiniowanie zmiany przeznaczenia miejskich obiektów oświatowych, służby zdrowia, kultury, pomocy społecznej, sportu i rekreacji położonych na obszarze działania osiedla;

- 2) nadanie osiedlom w Statucie Miasta prawa inicjatywy uchwałodawczej w RMP w zakresie spraw odnoszących się do danego osiedla;
- 3) zagwarantowanie zasięgania opinii osiedli w sprawach przekazanych przez PMP, RMP i jednostki organizacyjne Miasta;
- 4) obowiązek informowania JP o sposobie wykorzystania lub o niewzięciu pod uwagę opinii;
- 5) prawo do zgłaszania przez osiedla swojego przedstawiciela do komisji konkursowych wybierających dyrektorów miejskich placówek oświatowych oraz do odbioru robót finansowanych przez miasto na terenie osiedla, ze środków będących dyspozycji osiedla;
- 6) wyposażenie jednostek pomocniczych w tzw. „zadania powierzone”, w ramach, których osiedla będą mogły wskazywać kolejność wykonywania przez MJO prac: remontowych szkół podstawowych, gimnazjów, żłobków i przedszkoli, dróg wewnętrznych, gminnych oraz chodników, tworzenia i konserwacji zieleńców, budowy i modernizacji boisk oraz szkolnej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej;
- 7) uchwalanie propozycji do budżetu miasta w części dotyczącej osiedla;
- 8) nowe zasady naliczeń środków;
- 9) nowe zasady obsługi organów osiedli;
- 10) zmiany w dotychczasowych zasadach przekazywania mienia komunalnego osiedlom do korzystania, w celu efektywniejszego zarządzania nim m.in. poprzez utworzenie 1-2 stanowisk „zarządu mienia jednostek pomocniczych”.

Wszystkie te koncepcje, pomysły, zamierzenia wymagały również przygotowania propozycji zmian aktów prawnych (ze Statutem Miasta i statutami osiedli na czele) oraz zmian organizacyjnych w UMP.

Wyposażenie poznańskich samorządów pomocniczych w nowe kompetencje wymagało ich konsolidacji. W czasie prac Komisji wstępnie zakładano, że z ówczesnych 69 osiedli pozostanie ok. **30**.

Komisja Doraźna zaproponowała, aby konsolidacja nastąpiła w wyniku połączenia w większe jednostki bez konieczności odgórnej likwidacji lub tworzenia nowych,

z jednoczesnym włączaniem w granice tzw. „białych plam”, czyli terenów miasta nie objętych działalnością samorządu pomocniczego.

Podzielono osiedla na trzy grupy (według kryterium lokalizacji, gęstości zaludnienia i rodzaju zabudowy):

- z zabudową wielorodzinną (śródmiejskie oraz położone na terenie spółdzielni mieszkaniowych) – minimalny próg wielkości 15 tys. mieszkańców,
- z zabudową mieszaną (z występującą w różnych proporcjach zabudową jedno- lub wielorodzinną) – minimalny próg wielkości 5 tys. mieszkańców,
- peryferyjne (których jedna z granic stanowi jednocześnie granicę administracyjną Poznania) – minimalny próg wielkości 1 tys. mieszkańców.

Założono, że osiedle, które nie spełni minimalnego progu liczby mieszkańców w przynależnej odpowiednio grupie osiedli, będzie podlegało połączeniu z innym sąsiednim osiedlem spełniającym owe kryteria bądź też z innymi mniejszymi sąsiednimi osiedlami.

Na etapie projektowania reformy Komisja Doraźna przedstawiła wiele wariantów konsolidacji, poniżej został przedstawiony jeden z nich.

Tabela nr 2. Warianty konsolidacji osiedli Komisji Doraźnej RMP.

1. Obszary intensywnej zabudowy mieszkaniowej ze zdecydowaną przewagą budownictwa wielorodzinnego

1.1. STREFA WIELORODZINNA (15 tys.)

1.1.1 Ścisłe centrum

	Wariant 1	Wariant 2	Wariant 3
RYBAKI PIASKI	konsolidacja wszystkich 4 osiedli śródmiejskich pod nazwą "Centrum" / "Śródmieście" / „Stare Miasto"		
STARÓWKA			
ŚRÓDMIEŚCIE			
ŚW. MARCIN			

1.1.2 Dzielnice z przełomu XIX i XX w.

	Wariant 1	Wariant 2	Wariant 3
TARGOWE	Łazarz	"Grunwald Północ"	"Grunwald"
WILDA2	Samodzielnie	28 Czerwca	
28 CZERWCA 1956r.	Wilda	Dębiec	
JEŻYCE	Samodzielnie	Ogrody	
ŚW. ŁAZARZ	Samodzielnie	Targowe	Górczyn

1.2. Wielkie zespoły mieszkaniowe

Wariant 1 Wariant 2 Wariant 3 Wariant 4

1.2.1 Piątkowo

JANA III SOBIESKIEGO
MARYSIEŃKI
PIĄTKOWO- ZACHÓD

konsolidacja całego Piątkowa w ramach jednego osiedla (rozszerzonego Piątkowo Zachód)

1.2.2 Rataje

RATAJE NAD WARTĄ
RATAJE POŁUDNIOWE
ZIEŁONE RATAJE
CHARTOWO
ŻĘGRZE

konsolidacja 3 osiedli ratajskich w jedno osiedle plus osiedle „Polanka”			
samodzielnie	„Franowo”	„Polanki”	Żęgrze
samodzielnie	Chartowo		

1.2.3 Winogrody

KOSMONAUTÓW
POD LIPAMI
PRZYJAŻŃ
WICHROWE WZGÓRZE
ZAGRODA
ZWYCIĘSTWA
STARE WINOGRADY

Warianty dla wszystkich osiedli winogradzkich:

1. całe Winogrody jednym osiedlem
2. podział Winograd na „Stare Winogrody” i „Nowe Winogrody”
3. podział Winograd na „Winogrody Północ” i „Winogrody Południe”

1.2.4 Winiary

POWSTAŃCÓW WARSZAWY

Winiary	„Winogrody”
---------	-------------

2. STREFA MIESZANA (5 tys.)

ANTONINEK DOLNY
CHARTOWO
DĘBINA
EDWARDOWO
GÓRCZYN
GÓRCZYNEK
JEŻYCE
KOMANDORIA PODWALE
KOMANDORIA POMET
KOPERNIKA RASZYN
KS. IGNACEGO SKORUPKI
KS. JERZEGO POPIEŁUSZKI
LOTNIKÓW WIELKOPOLSKICH
ŚW. ŁAZARZ
MALTAŃSKIE
NARAMOWICE
OGRODY
OSTRÓW TUMSKI ŚRÓDKA ZAWADY
SOŁĄCZ

Wariant 1	Wariant 2	Wariant 3
Antoninek-Zieliniec-Kobylepole	Warszawskie	
samodzielnie	„Polanka-Łacina”	Żęgrze
Dębiec		
Ławica	„Grunwald Północ”	„Grunwald”
samodzielnie	Górczynek	Łazarz
Górczyn	Fabianowo-Kotowo	Świerczewo
samodzielnie	Ogrody	
Ostrów Tumski-Śródka-Zawady	Komandoria-Pomet	
Komandoria-Podwale (plus Ostrów Tumski-Śródka-Zawady)	Warszawskie	
samodzielnie	Skorupki	„Grunwald”
Kopernika-Raszyn	Górczyn	
„Grunwald Północ” (Popiełuszki, Świt, Przybyszewskiego, „Ostroroga”)		
Wola	Ogrody	Ławica
samodzielnie	Targowe	Górczyn
Warszawskie	Komandoria-Pomet	
samodzielnie (z włączeniem Os.Łokietka)	Wilczy Młyn	
Samodzielnie	Lotników Wlkp.	Wola
Komandoria-Podwale	Główna	
Samodzielnie	Winiary	

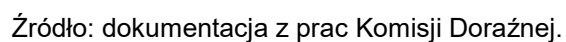
STANISŁAWA PRZYBYSZEWSKIEGO	"Grunwald Północ" (Popieluszki, Świt, Przybyszewskiego, „Ostroroga”)		
STARE WINOGRADY	Samodzielnie	"Winogrody"	
STAROLEKA MAŁA	Staroleka-Minikowo-Marlewo		
ŚWIT	"Grunwald Północ" (Popieluszki, Świt, Przybyszewskiego, „Ostroroga”)		
WARSZAWSKIE	Maltańskie	Komandoria-Pomet	Antoninek Dolny
WILCZY MŁYN	Naramowice	"Winogrody"	
WINIARY	Samodzielnie	Powstańców Warszawy	Sołacz
WOLA	Lotników Wlkp.	Ogrody	Krzyżowniki-Smochowice
ŻEGRZE	Samodzielnie	Chartowo	

3. STREFA PERYFERYJNA (1 tys.)

	Wariant 1	Wariant 2	Wariant 3
ANTONINEK ZIELINIEC KOBYLEPOLE	Samodzielnie	Antoninek Dolny	
FABIANOWO KOTOWO	Samodzielnie	Górczynek	Świerczewo
DĘBIEC	Samodzielnie	Dębina	28 czerwca 1956
GŁÓWNA	Samodzielnie	Ostrów Tumski-Śródka-Zawady	
GŁUSZYNA	Samodzielnie	Staroleka-Minikowo-Marlewo	
JUNIKOWO	Samodzielnie	Kwiatowe	Ławica
KIEKRZ	Samodzielnie	Krzyżowniki-Smochowice	Strzeszyn
KRZESINY POKRZYWNO GARASZEWO	Samodzielnie	Szczepankowo	
KRZYŻOWNIKI SMOCHOWICE	Samodzielnie	Wola	Kiekrz
KWIATOWE	Samodzielnie	Junikowo	Ławica
ŁAWICA	Samodzielnie	Edwardowo	Kwiatowe
MORASKO	"MRU"		
PODOLANY	Samodzielnie	Strzeszyn	
POWSTAŃ ŚLĄSKICH	Świerczewo	Dębiec	
RADOJEWO	"MRU"		
STAROLEKA MINIKOWO MARLEWO	Samodzielnie	Staroleka Mała	Głuszyna
STRZESZYN	Samodzielnie	Podolany	Kiekrz
ŚWIERCZEWO	Samodzielnie	Górczynek	Fabianowo-Kotowo
SZCZEPANKOWO SPŁAWIE KRZESINKI	Samodzielnie	Krzesiny	
UMULTOWO	"MRU"		

Źródło: dokumentacja z prac Komisji Doraźnej.

Mapa nr 2. Przedstawiona przez Komisję Doraźną mapa, zakładająca funkcjonowanie 37 osiedli.



Wielkość, ludność i powierzchnia jednostek pomocniczych

Finalnie reforma zmniejszyła liczbę poznańskich osiedli z 69 do 42. Porównując ją do wybranych miastach na prawach powiatu, więcej osiedli – 47 – funkcjonuje jedynie we Wrocławiu.

Osiedla w obecnym układzie to nadal jednostki o zróżnicowanej strukturze powierzchniowej i ludnościowej ze stosunkowo sporą dysproporcją naliczonych środków finansowych. Poniższa tabela prezentuje powierzchnię oraz liczbę mieszkańców (zameldowanych na pobyt stały i czasowy osiedli wg stanu na 31.12.2019 r. na podstawie danych z UMP (kolorami zaznaczono wartości skrajne).

Tabela nr 3. Powierzchnia oraz liczba mieszkańców osiedli wg stanu na 31.12.2019 r.

Nazwa osiedla	Powierzchnia w km ²	Liczba mieszkańców (dot. osób z pobytem stałym i czasowym)
Antoninek-Zieliniec-Kobylepole	20,54	9837
Chartowo	4,49	22110
Fabianowo-Kotowo	7,10	1771
Główna	6,82	4507
Głuszyna	14,43	3875
Górczyn	4,33	12414
Grunwald Południe	3,83	23951
Grunwald Północ	0,76	12830
Jana III Sobieskiego i Marysieńki	0,79	9151
Jeżyce	1,98	21611
Junikowo	5,29	9889
Kiekrz	10,25	1842
Krzesiny-Pokrzywno-Garaszewo	9,99	2265
Krzyżowniki-Smochowice	10,71	7948
Kwiatowe	2,31	4545
Ławica	13,94	7898
Morasko-Radojewo	18,03	2774
Naramowice	7,21	17873
Nowe Winogrody Południe	1,14	13437

Nowe Winogrody Północ	1,14	15369
Nowe Winogrody Wschód	0,47	5692
Ogrody	1,95	5896
Ostrów Tumski- Śródka-Zawady-Komandoria	3,36	5942
Piątkowo	3,84	34066
Podolany	5,30	8528
Rataje	5,20	33278
Sołacz	5,54	4882
Stare Miasto	3,91	24819
Stare Winogrody	3,48	8272
Starołęka-Minikowo-Marlewo	13,48	9824
Stary Grunwald	0,63	3035
Strzeszyn	12,00	8665
Szczepankowo-Spławie-Krzesinki	18,44	7563
Św. Łazarz	3,70	29791
Świerczewo	3,94	13324
Umultowo	6,12	4481
Warszawskie-Pomet-Maltańskie	5,85	7077
Wilda	6,90	26380
Winiary	2,17	13183
Wola	3,27	5175
Zielony Dąbiec	4,12	12267
Żegrze	3,15	16426

Źródło: opracowanie własne WJPM na podstawie danych WSOiUK oraz Geopoz.

Kolejna tabela zestawia liczbę mieszkańców w stosunku do ilości JP w dziesięciu największych miastach w Polsce, poza Warszawą z uwagi na odrębny status jej JP. Spośród pięciu najliczniej zaludnionych miast właśnie w Poznaniu na jedną jednostkę pomocniczą przypada **najmniejsza liczba mieszkańców**.

Tabela nr 4. Liczba mieszkańców przypadających na 1 jednostkę pomocniczą w największych miastach Polski poza Warszawą.

Miasto	Liczba jednostek pomocniczych	Liczba mieszkańców (stan na 31.12.2018 r. wg GUS)	Liczba mieszkańców przypadających na 1 jednostkę pomocniczą
Kraków	18	769 498	42 750
Łódź	36	687 702	19 103
Wrocław	48	639 238	13 317
Poznań	42	537 643	12 801
Gdańsk	35	464 829	13 281
Szczecin	37	403 274	10 899
Bydgoszcz	29	351 254	12 112
Lublin	27	339 811	12 586
Białystok	27	297 403	11 015
Katowice	22	295 449	13 430

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Działalność uchwałodawcza

Jednym ze skutków wdrożonej reformy był niewątpliwie wzrost liczby spraw rozpatrywanych podczas sesji rad i posiedzeń zarządów, co skutkowało zwiększeniem liczby wydawanych uchwał.

Poniższe tabele prezentują ilość odbytych sesji rad i posiedzeń zarządów oraz wydanych przez nich uchwał w latach 2015-2019.

Tabela nr 5. Liczba sesji/posiedzeń organów osiedli w latach 2015-2019.

organ / rok	2015	2016	2017	2018	2019
Rady	476	475	426	399	420
Zarządy	104	353	290	191	256

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WJPM.

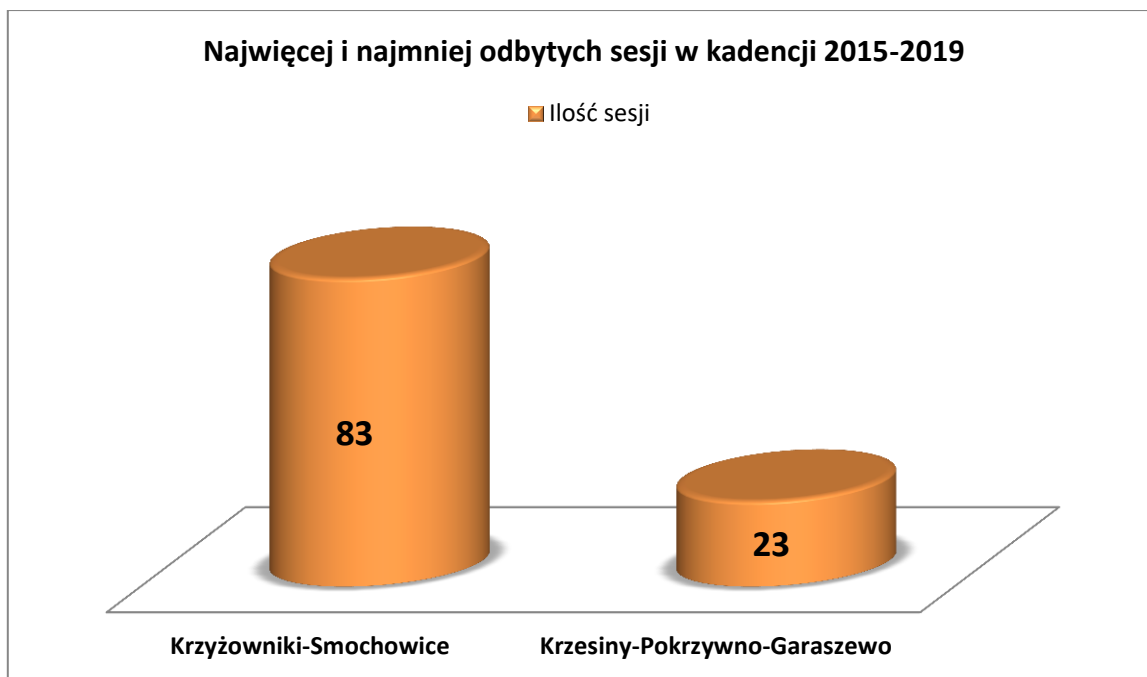
Tabela nr 6. Liczba podjętych uchwał organów osiedli w latach 2015-2019.

organ / rok	2015	2016	2017	2018	2019
Rady	1976	2094	2055	1846	2091
Zarządy	231	367	271	282	210

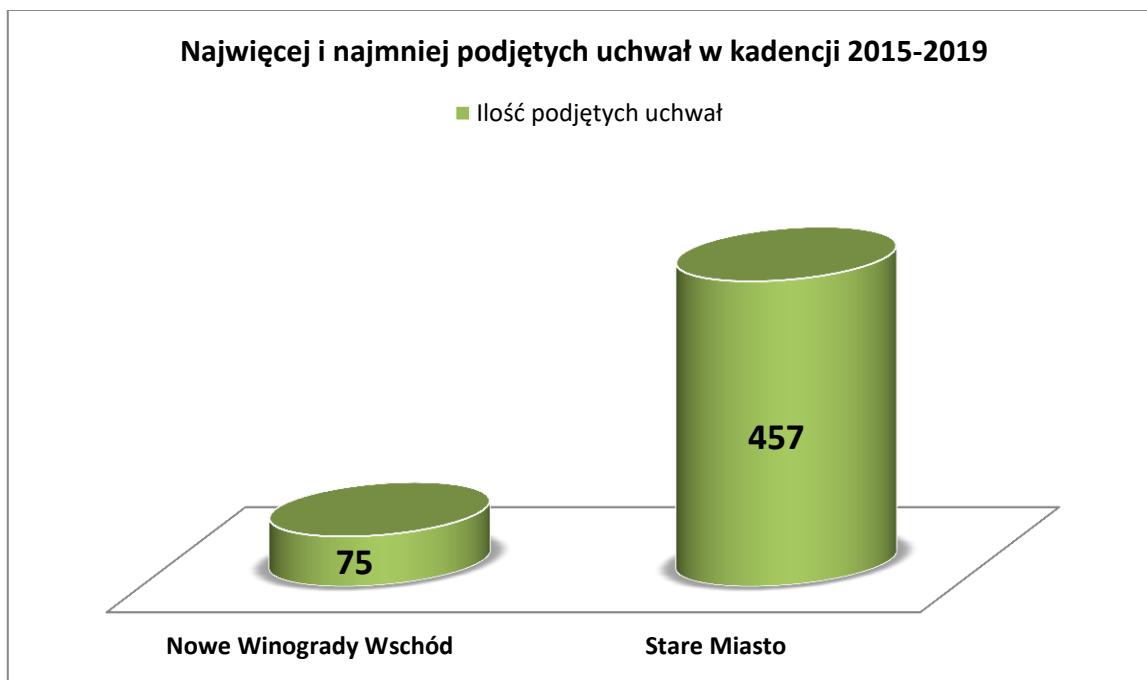
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WJPM.

Analizując działalność uchwałodawczą poszczególnych osiedli w kadencji 2015-2019 należy jednak dostrzec spore dysproporcje w ilości zwoływanych sesji Rad oraz podejmowanych na nich uchwał.

Wykres nr 1. Najwięcej i najmniej odbytych sesji w kadencji 2015-2019.



Wykres nr 2. Najwięcej i najmniej podjętych uchwał rad osiedli w kadencji 2015-2019.



Frekwencja wyborcza

Do 2010 r. wybory odbywały się w różnych terminach, co wynikało ze specyfiki funkcjonowania osiedli w Poznaniu, a przede wszystkim ich oddolnego tworzenia. Warto wspomnieć, że ostatnie osiedle (im. Jana Ostroroga) zostało powołane dopiero w 2009 r., a więc na rok przed reformą (pierwsze powstało w 1991 r.). Poniższa tabela prezentuje frekwencję wyborczą do rad osiedli od początku istnienia poznańskiego samorządu osiedlowego.

Tabela nr 7. Frekwencja w wyborach do rad osiedli w latach 1992-2019.

Rok wyborów	Liczba osiedli w których przeprowadzano wybory	Frekwencja
1992	6	9,31%
1993	5	11,48%
1994	5	6,09%
1995	3	22,32%
1996	12	6,25%
1997	10	6,85%
1998	10	6,66%
1999	11	9,84%
2000	13	6,12%
2001	36	7,84%
2002	5	6,03%
2004	15	5,46%
2005	27	6,5%
2006	16	6,21%
2007	5	4,57%
2008	14	3,55%
2009	24	6,09%
2010	4	7,69%
2011	42	7,78%
2015	42*	7,79%
2019	42**	9,86%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WJPM.

* z uwagi na brak wystarczającej liczby zgłoszeń kandydatów wyborów nie przeprowadzono w Osiedlu Kiekrz i Osiedlu Wola

** z uwagi na brak wystarczającej liczby zgłoszeń kandydatów wyborów nie przeprowadzono w Osiedlu Ogrody, Osiedlu Winogrody Wschód (II okręg) i Osiedlu Rataje (IV i V okręg)

Wprowadzona reforma nie spowodowała skokowego wzrostu frekwencji. W porównaniu do kilku wybranych miast na prawach powiatu mniejszą od Poznania frekwencję w ostatnich wyborach zanotowały Łódź, Szczecin i Wrocław.

Tabela nr 8. Frekwencja w ostatnich wyborach do rad jednostek pomocniczych w wybranych miastach na prawach powiatu.

Miasto	Rok wyborów	Frekwencja	Różnica pomiędzy wcześniejszymi wyborami
Gdańsk	2019	17,22%	+8 p.p.
Gdynia	2019	10%	+1 p.p.
Kraków	2018	12%	-23 p.p.
Łódź	2019	4,2%	-8,6 p.p.
Poznań	2019	9,86%	+2,07 p.p.
Szczecin	2019	9,54%	+1,66 p.p.
Wrocław	2017	5,98%	+2,04 p.p.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Internetu oraz danych WJPM.

Na wyraźny spadek frekwencji w Łodzi i Krakowie miało wpływ rozdzielenie wyborów osiedlowych od samorządowych.

Inne, ciekawe dane statystyczne, prezentujące efekty wdrożonej reformy pod kątem obywatelskiego zaangażowania w działalność jednostek pomocniczych w Poznaniu, niesie szczegółowa analiza frekwencji w wyborach do rad osiedli w latach 2011, 2015 i 2019. Pełne dane zawiera załącznik nr 1 do niniejszego opracowania.

Z danymi można zapoznać się również na stronie:

<https://badam.poznan.pl/2019-03-wybory-do-rad-osiedli/>

Wybrane wskaźniki:

Wykres nr 3. Najwyższa i najniższa frekwencja wyborcza w 2019 r.



Najwyższa frekwencja w 2019 r.

Strzeszyn: 27,26%

Najniższa frekwencja w 2019 r.

Stare Miasto: 4,74%

Stała tendencja wzrostowa frekwencji od 2011 do 2019 r.

Chartowo, Fabianowo-Kotowo, Główna, Jeżyce, Naramowice, Piątkowo, Podolany, Rataje, Stare Winogrody, Św. Łazarz, Żegrze

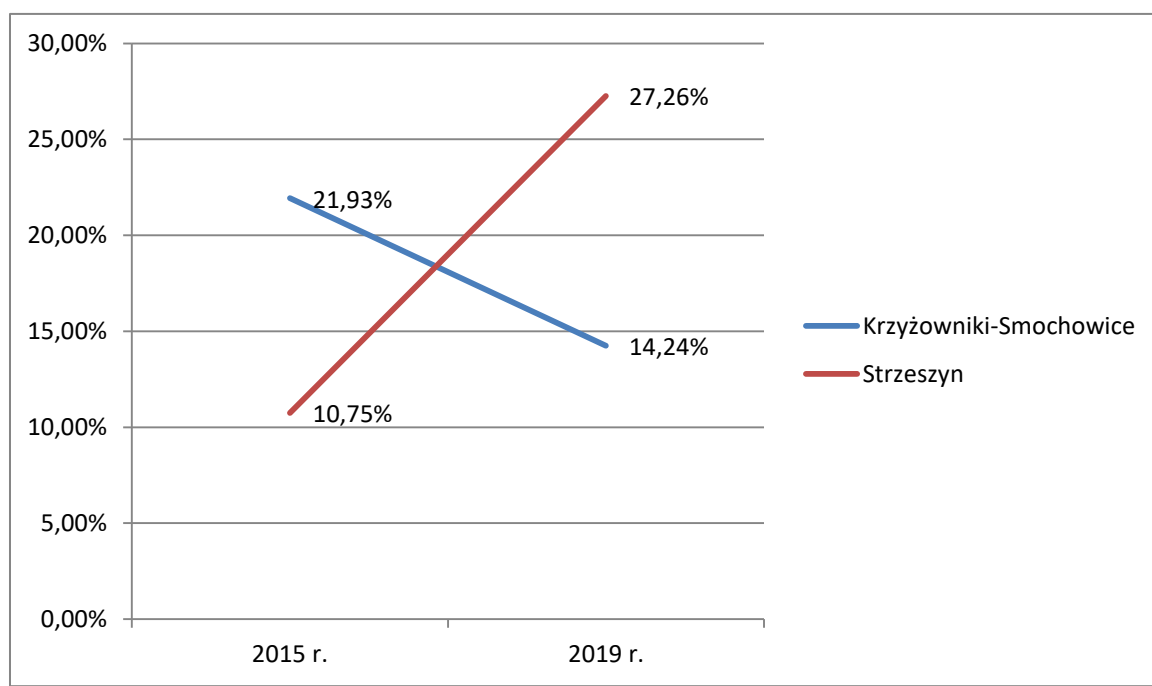
Stała tendencja spadkowa frekwencji od 2011 do 2019 r.

Ogrody (2 razy a w 2019 brak wyborów), Ostrów Tumski-Śródka-Zawady-Komadoria

Spadek frekwencji w 2019 r. względem 2015 r.

Antoninek-Zieliniec-Kobylepole, Junikowo, Krzyżowniki-Smochowice, Morasko-Radojewo, Nowe Winogrody Wschód, Ostrów Tumski-Śródka-Zawady-Komadoria, Stare Miasto, Wilda, Winiary

Wykres nr 4. Największy wzrost i spadek frekwencji względem 2015 r.



Największy spadek frekwencji w 2019 r. względem 2015 r.

Krzyżowniki-Smochowice o 9,73 p.p.

Największy wzrost frekwencji w 2019 r. względem 2015 r.

Strzeszyn o 16,51 p.p.

Pozostałe Osiedla z największym wzrostem frekwencji w 2019 r. względem 2015 r.

Umultowo o 14,84 p.p.

Fabianowo-Kotowo o 12,31 p.p.

Szczepankowo-Spławie-Krzesinki o 8,57 p.p.

Gluszyna o 8,31 p.p.

Jana III Sobieskiego i Marysieńki o 7,54 p.p.

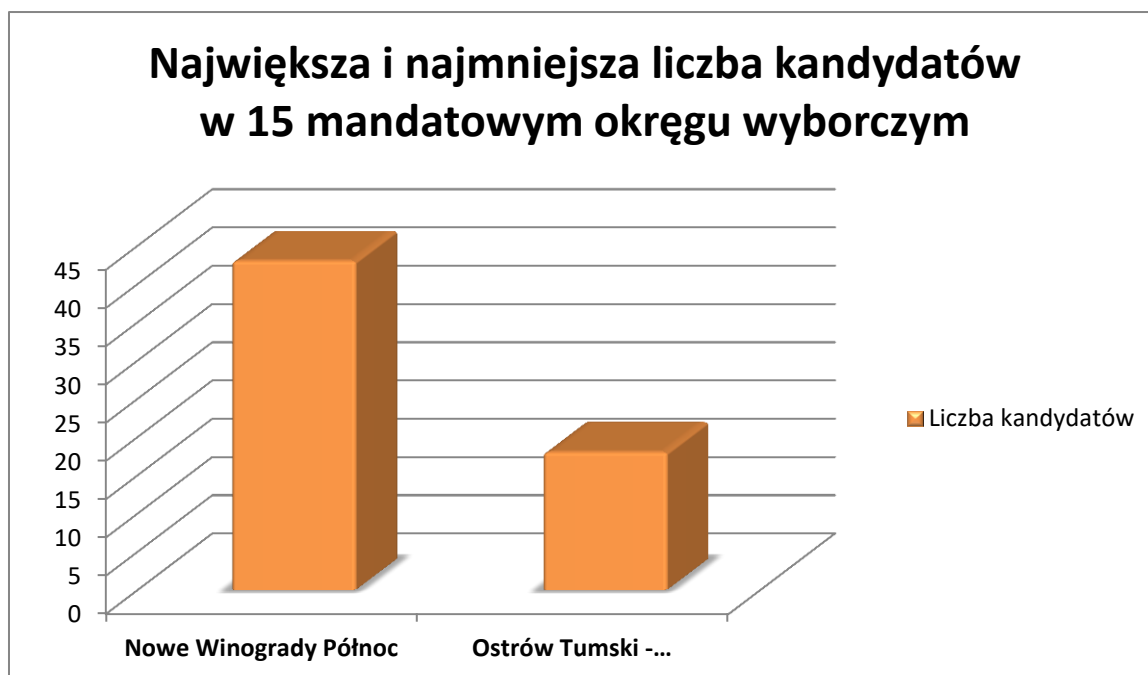
Stary Grunwald o 7,53 p.p.

Tabela nr 9. Statystyki dotyczące kandydatów na radnych w latach 2011, 2015 i 2019.

Rok wyborów	2011	2015	2019
Łączna liczba zarejestrowanych kandydatów	1232	1184	1248
Łączna liczba mandatów do obsadzenia	678	678	678
Średnia ilość kandydatów na 1 mandat	1,82	1,75	1,84

Od czasu reformy nie zmieniła się łączna liczba wybieranych radnych. W 2011 r. zarejestrowano ponad 1200 kandydatów, co dało współczynnik 1,82 kandydata na mandat. W następnych wyborach poziom zainteresowania startem spadł poniżej 1200, by w ostatnich wyborach lekko przebić liczbę kandydatów z 2011 r. Jednak liczba osób chętnych do objęcia mandatu radnego nie przekroczyła założonego w kampanii promocyjnej poziomu 2 kandydatów na mandat.

Wykres nr 5. Największa i najmniejsza liczba kandydatów w 15 mandatowym okręgu wyborczym.



Największa liczba kandydatów w 2019 r. w 15 mandatowych okręgach wyborczych

Nowe Winogrody Północ: 43

Najmniejsza liczba kandydatów w 2019 r. w 15 mandatowych okręgach wyborczych

Ostrów Tumski-Śródka-Zawady-Komandoria: 18

Wykres nr 6. Największa i najmniejsza liczba kandydatów w 21 mandatowym okręgu wyborczym.



Największa liczba kandydatów w 2019 r. w 21 mandatowych okręgach wyborczych

Piątkowo – 62

Najmniejsza liczba kandydatów w 2019 r. w 21 mandatowych okręgach wyborczych

Wilda - 37

Stała tendencja wzrostowa liczby kandydatów w latach 2011-2019

Jeżyce, Krzesiny-Pokrzywno-Garaszewo, Morasko-Radojewo, Piątkowo, Stare Winogrody

Stała tendencja spadkowa liczby kandydatów w latach 2011-2019

Antoninek-Zieliniec-Kobylepole, Górczyn, Grunwald Północ, Ławica, Nowe Winogrody Południe, Ogrody, Ostrów Tumski-Śródka-Zawady-Komandoria, Podolany, Rataje, Świerczewo, Wilda, Winiary

Tabela nr 10. Największy spadek liczby kandydatów w 2019 r. w stosunku do 2015 r.

Rataje	Stare Miasto	Wilda	Podolany
- 14	- 12	- 12	- 10

Najwięcej głosów w 2019 r. na 1 kandydata

Winogrody Północ: **1279**

Najmniej głosów w 2019 r. na 1 kandydata

Warszawskie Pomet-Maltańskie: **3** (okręg nr III)

Obsługa organów osiedli

Szeroko rozumianą obsługę organów Osiedli świadczy UMP poprzez WJPM.

Koncepcja reformy przedstawionej w 2010 r. początkowo zakładała, że jeden pracownik urzędu będzie obsługiwał jedno osiedle. Realia budżetowe nie pozwoliły na spełnienie tak ambitnych założeń. W okresie pierwszej kadencji po reformie nie wdrożono także pomysłu powołania jednostki, która zajęłaby się terenami przekazanymi osiedlom do korzystania.

Na przestrzeni lat zmieniły się zasady obsługi oraz struktura organizacyjna WJPM.

Początkowo bezpośrednią obsługę osiedli świadczyły Oddziały Grunwald, Jeżyce, Wilda, Stare Miasto, Nowe Miasto. Do tego w ramach WJPM funkcjonował Oddział Organizacji.

W 2015 r. rozpoczęto reformę struktury organizacyjnej WJPM, w wyniku której:

- W 2016 r. nie zwiększając liczby etatów powołano Oddział Planowania i Realizacji Wydatków, odpowiedzialny m. in. za realizację zadań przekazanych przez osiedla do WJPM, w tym realizację inwestycji na terenach przekazanych do korzystania osiedlom i nadzór nad nimi. Oddział zapewnia koordynację i lepszą kontrolę nad wydatkami osiedli oraz Wydziału, co przekłada się m. in. na oszczędności w realizacji zadań. Z początkiem 2020 r. Oddział przejął również dodatkowe zadania związane z zarządzaniem i utrzymaniem miejskich obiektów rekreacyjno-sportowych powierzonych Wydziałowi,
- W 2016 r. utworzono Oddział Obsługi Śródmieście, który w założeniu umożliwić miał lepszą współpracę pomiędzy śródmiejskimi osiedlami (dotychczas obsługiwane one były przez 5 różnych Oddziałów),
- W 2017 r. również nie zwiększając liczby etatów utworzono Oddział Koordynacji i Funkcjonowania Jednostek Pomocniczych, który odpowiada za lepszą koordynację pracy pomiędzy oddziałami, ujednolica zasady obsługi organów osiedli oraz nadzoru nad ich działalnością, a także prowadzi sprawy związane z zagadnieniami natury prawnej dotyczącej funkcjonowania osiedli i Wydziału.

Dokonane zmiany umożliwiły lepsze wykorzystanie kompetencji pracowników WJPM, poprzez specjalizację w wykonywaniu określonych działań.

Wyzwania z którymi obecnie mierzy się WJPM to przede wszystkim:

- stale wzrastająca liczba zadań przekazanych przez osiedla do realizacji wydziałowi,
- zwiększająca się liczba terenów przekazanych jednostkom pomocniczym do korzystania,
- coraz większa liczba zadań (m.in. z zakresu nadzoru nad działalnością osiedli) wymagających szerokiej wiedzy prawniczej,
- przejmowanie przez wydział kolejnych terenów rekreacyjno-sportowych.

ROZDZIAŁ II

Finansowanie działalności jednostek pomocniczych

STAN OBECNY

Sposób naliczania środków dla osiedli, planowanie zadań

Zasady naliczania środków dla osiedli określa Uchwała nr IX/126/VIII/2019 RMP z 2 kwietnia 2019 r. w sprawie szczegółowych zasad naliczania środków budżetowych na realizację zadań przez osiedla oraz szczegółowych uprawnień do prowadzenia gospodarki finansowej przez osiedla.

Wyciąg z uchwały nr IX/126/VIII/2019

§ 2

- 1. Środki finansowe dla osiedli, naliczane według zasad określonych w uchwale, są środkami publicznymi przeznaczonymi na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań statutowych osiedli.**
- 2. Osiedle dysponuje:**
 - 1) środkami wolnymi;
 - 2) środkami celowymi przeznaczonymi na realizację zadań powierzonych osiedlom;
 - 3) środkami przeznaczonymi na budowę dróg lokalnych,
 - 4) środkami uzyskanymi w drodze konkursu na dofinansowanie zadań inwestycyjnych.

Zasady planowania środków dla osiedli określa Zarządzenie nr 476/2019/P PMP z 31 maja 2019 r. w sprawie zasad planowania zadań jednostek pomocniczych Miasta, monitorowania realizacji i sprawozdawczości.

Wyciąg z zarządzenia nr 476/2019/P

§ 1

Zarządzenie określa zasady:

- 1) planowania zadań finansowanych ze środków wolnych oraz uzyskanych w drodze konkursu;
- 2) planowania zadań w ramach środków celowych przeznaczonych na realizację zadań powierzonych osiedlom;
- 3) planowania zadań w ramach środków przeznaczonych na budowę dróg lokalnych;
- 4) dokonywania zmian w trakcie roku budżetowego;
- 5) monitorowania realizacji zadań oraz sporządzania sprawozdań z ich realizacji.

Środki wolne

Wyciąg z uchwały nr IX/126/VIII/2019

§ 3

1. Na środki wolne składają się:

- 1) *środki naliczone proporcjonalnie do liczby mieszkańców i powierzchni osiedla (80% ogólnej kwoty dzielone jest według liczby mieszkańców osiedla ustalonej na koniec roku poprzedzającego rok, w którym następuje naliczenie tychże środków, natomiast 20% według powierzchni osiedla;*
- 2) *środki naliczone od dochodu z podatku od nieruchomości, stanowiące sumę:*
 - a) *5% udziału w dochodzie z podatku od nieruchomości, z wyłączeniem podatku od budowli, przy zastosowaniu wskaźnika korygującego,*
 - b) *60% udziału w należności z podatku od nieruchomości ustalonej dla nowo oddanych do użytku budynków w pierwszym roku powstania obowiązku podatkowego, naliczanego w równych transzach przez trzy kolejne lata, licząc od roku następującego po roku, w którym po raz pierwszy ten podatek naliczono;*
- 3) *dochody z mienia komunalnego przekazanego osiedlu na zasadach określonych w Statucie Miasta;*
- 4) *darowizny na rzecz Miasta przekazane przez darczyńców z przeznaczeniem dla osiedla.*

Przy obecnych zasadach mała powierzchnia osiedla i niewielka liczba ludności przekłada się na niski poziom naliczenia. Największym beneficjentem jest obecnie Osiedle Rataje.

W przypadku środków wolnych naliczonych na 2019 r., bez uwzględnienia środków niewykorzystanych w 2018 r., skrajne kwoty prezentują się następująco (wykaz środków wolnych ujęto w załączniku nr 2 do opracowania):

I. Środki naliczone proporcjonalnie do liczby ludności oraz powierzchni

Najwięcej: Rataje – 276 356 zł

Najmniej: Stary Grunwald – 25 437 zł

Różnica: 250 919 zł

II. Środki z tytułu udziału w podatku od nieruchomości

Najwięcej: Rataje – 1 720 932 zł

Najmniej: Stary Grunwald – 71 456 zł

Różnica: 1 649 476 zł

III. Łącznie środki wolne bez środków niewykorzystanych w 2017 r.

Najwięcej: Rataje – 1 997 289 zł

Najmniej: Stary Grunwald – 96 894 zł

Różnica: 1 900 395 zł

Środki celowe

Zasady ustalania wysokości środków, planowania, realizacji i kontroli zadań powierzonych osiedlom w zakresie:

- prac remontowych w miejskich przedszkolach, szkołach podstawowych i w gimnazjach,
- konserwacji miejskich zieleńców wraz z małą architekturą,
- prac remontowych miejskich chodników oraz dróg wewnętrznych (utwardzonych i nieutwardzonych) i gminnych, z wyłączeniem dróg gminnych należących do podstawowego układu komunikacyjnego Miasta.

określa zarządzenie nr 476/2019/P PMP z 31 maja 2019 r. w sprawie zasad planowania zadań jednostek pomocniczych Miasta, monitorowania realizacji i sprawozdawczości.

Wykaz środków celowych ujęto w załączniku nr 3 do opracowania.

WO – prace remontowe w miejskich P.O.

Wysokość środków na rok 2019 w skali całego Miasta to 4 471 728 zł.

Wysokość środków zróżnicowana jest od 0 zł (Fabianowo – Kotowo) do około 300 000 zł (Chartowo, Grunwald Południe, Piątkowo, Rataje). Na terenie 5 osiedli działa tylko 1 P.O. Największą ich liczbę ma Osiedle Rataje – 15, a Osiedla Stare Miasto i Grunwald Południe – po 13.

Środki celowe dla osiedli zostały naliczone po raz pierwszy w 2012 r. Od samego początku ujawniły się pewne problemy w skutecznej realizacji procedury.

Część osiedli (6), która pozbawiona jest P.O. lub posiada zaledwie jedną z nich na swoim terenie, nie jest w stanie przekazanej im kompetencji skutecznie realizować.

Często występującym przypadkiem, było uchylanie się osiedli od podejmowania decyzji dot. podziału środków. Mechanizm naliczania utożsamiano z mechanizmem dystrybucji, co powodowało, że analiza potrzeb remontowych nie miała wpływu na planowanie środków.

Model ten nie przynosił zatem oczekiwanych efektów i mógł generować sytuacje niepożądane. Dlatego w 2015 roku dokonano zmiany procedury, przede wszystkim w zakresie aktualizacji potrzeb remontowych.

Obecnie wygląda ona następująco:

- Dyrektor P.O. dokonując aktualizacji potrzeb remontowych:
 - pisemnie informuje osiedle o przystąpieniu do czynności aktualizacyjnych,
 - uwzględnia w pierwszej kolejności protokoły i decyzje jednostek kontrolujących,
 - ustalając hierarchię potrzeb i zakres remontów, kieruje się koniecznością zapewnienia odpowiednich warunków działania P.O, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki.
- W procesie aktualizacji potrzeb remontowych uczestniczy wydelegowany przedstawiciel osiedla,
- WO przekazuje osiedlu za pośrednictwem WJPM listę zadań remontowych z proponowanym zakresem prac oraz z wysokością kwot potrzebnych do ich realizacji w terminie określonym w harmonogramie,
- W przypadku sporów lub rozbieżności co do listy zadań, WJPM organizuje spotkanie przedstawicieli organów osiedla z przedstawicielami WO w celu wypracowania wspólnego stanowiska. Z przebiegu uzgodnień sporządzany jest protokół.

Środki naliczane są stosownie do liczby uczniów wg wzoru:

$$Sf = [(Pr/Luo) \times Lup] \times 0,8$$

gdzie:

Sf – oznacza ogółem środki finansowe planowane na p.o danego typu,

Pr – oznacza ogółem środki planowane na wszystkie p.o danego typu,

Luo – oznacza ogólną liczbę uczniów wszystkich p.o danego typu wg stanu z arkuszy organizacyjnych na dzień 31.05. roku, w którym następuje naliczenie środków,

Lup – oznacza ogólną liczbę uczniów danej p.o wg stanu z arkusza organizacyjnego na dzień 31.05. roku, w którym następuje naliczenie środków.

Razem z naliczeniem środków WO przekazuje osiedlom ich podział na konkretne P.O. oraz listę zadań remontowych z proponowanym zakresem prac i z wysokością kwot potrzebnych do ich realizacji. Rada osiedla przyjmuje w formie uchwały

uzgodnioną z WO listę zadań remontowych wraz z określeniem zakresu rzeczowego robót, wysokością kwot oraz uzasadnieniem.

Podsumowując można stwierdzić, że mechanizm ewoluuje w kierunku opiniowania propozycji przedłożonych przez WO (większość osiedli nie wprowadza żadnych zmian do propozycji WO lub uchyla się od podejmowania uchwał).

Warto w tym miejscu wskazać na jeszcze jeden problem dotyczący osiedli z niewielką liczbą P.O. Środki finansowe naliczane są stosownie do ilości uczniów, bez uwzględniania stanu obiektów, czy też zakresu faktycznych potrzeb remontowych. W efekcie osiedla te otrzymują kwoty przewyższające ich realne potrzeby. Skrajnym przypadkiem są osiedla Umultowo i Strzeszyn, które otrzymywały środki na remonty świeżo wybudowanych szkół.

Spory poziom skomplikowania oraz przedstawione powyżej mankamenty, skłaniają do refleksji nad celowością dalszego funkcjonowania mechanizmu w obecnym kształcie.

ZZM – konserwacja miejskich zieleńców wraz z małą architekturą

Wysokość środków w skali całego Miasta na lata 2019 - 2021 to 3 883 187 zł. W przypadku poszczególnych osiedli jest ona zróżnicowana od niespełna 2 500 zł (Główna, Jana III Sobieskiego i Marysieńki) do ponad 400 000 zł (Stare Miasto, Wilda). Środki są naliczane wg wzoru:

$$S_f = P \times K \times Y$$

gdzie:

S_f – środki na konserwację zieleńca,

P – powierzchnia na m² zieleńca,

K – średni planowany nakład na m² ustalony dla zieleńców,

Y – współczynnik ustalony w zależności od przyjmowanego przez ZZM standardu utrzymania zieleńca.

ZZM nalicza środki raz na trzy lata, wskazując szczegółowy zakres prac do wykonania. Rada osiedla podejmuje uchwałę, w której jedynie potwierdza propozycję ZZM. Procedura określa uprawnienia osiedli w zakresie planowania, realizacji i kontroli, jednak w praktyce ich rola jest niewielka.

Przyjęty przez ZDM mechanizm podziału środków nie znajduje zastosowania dla prawie połowy osiedli: 8 z nich, nie posiada zieleńcy w ogóle, a 12 ma tylko jeden obiekt tego typu na swoim terenie.

Co do pozostałych osiedli praktyka pokazuje, że mechanizm udziału osiedli w podziale środków na poszczególne zieleńce nie funkcjonuje zgodnie z założeniami (przez ponad 2 kadencje tylko raz, jedno osiedle zgłosiło jakiegokolwiek uwagi do propozycji ZDM).

ZDM - prace remontowe miejskich chodników oraz dróg wewnętrznych (utwardzonych i nieutwardzonych) i gminnych, z wyłączeniem dróg gminnych należących do podstawowego układu komunikacyjnego Miasta.

Wysokość środków na rok 2019 w skali całego Miasta to 6 175 000 zł.

Wysokość środków zróżnicowana jest od niespełna 2 000 zł (Nowe Winogrody Północ) do blisko 400 000 zł (Antoninek – Zieliniec – Kobylepole).

Środki na remonty ustala się na podstawie powierzchni dróg i chodników na danym osiedlu oraz rodzaju ich nawierzchni, biorąc pod uwagę kwoty z roku poprzedniego, według następującego algorytmu:

- wydziela się 26% całego budżetu ZDM przeznaczonego na remonty dróg do podziału na osiedla,
- dokonuje się podziału otrzymanej kwoty, biorąc pod uwagę rodzaj nawierzchni:
 - nawierzchnie bitumiczne – 48%,
 - inne nawierzchnie utwardzone – 41%,
 - nawierzchnie gruntowe – 11%.
- na podstawie danych o powierzchni i rodzajach nawierzchni ulic miejskich na obszarze osiedla oblicza się procentowy udział w kwotach ustalonych dla każdego rodzaju nawierzchni, o których mowa w pkt 2,
- dokonuje się zsumowania dla każdego osiedla kwot należnych dla trzech rodzajów nawierzchni.

Osiedla podejmują uchwały, wskazując ulice, na remont których środki mają być przeznaczone.

Problemem, z którym mamy do czynienia w tym przypadku, jest naliczenie środków dla wszystkich osiedli, które mają na swoim terenie drogi niezaliczane do głównego układu komunikacyjnego miasta, bez względu na ich łączną długość i stan. Prowadzi to do sytuacji dwojakiego typu:

- Środki są niewystarczające i osiedle nie jest w stanie, bez udziału środków wolnych, podjąć się remontu jakiegokolwiek drogi, a remont rozłożony na kilka/kilkanaście lat jest pozbawiony sensu (np. Os. Nowe Winogrody Północ otrzymało do rozdysponowania na 2019 r. – 1 834 zł).

Warto w tym miejscu wspomnieć, że mechanizm środków celowych powiązany jest z sytuacją budżetową Miasta. Ograniczenia wydatków na remonty bieżące dróg w budżecie Miasta, przekładają się automatycznie na wysokość naliczeń dla osiedli. W 2020 r. skala cięć była tak duża, że niektóre osiedla otrzymałyby środki w symbolicznej wysokości (np. Osiedle Nowe Winogrody Północ – 187 zł, Osiedle Jana III Sobieskiego i Marysieńki – 845 zł). Doraźnie przyjęto rozwiązanie, aby nie naliczać środków dla osiedli, w których ich wysokość nie przekraczałaby 10 tys. zł, a zaoszczędzone w ten sposób fundusze przekazać pozostałym.

- Wszystkie ulice niezaliczane do głównego układu komunikacyjnego miasta na terenie osiedla są w stanie zadowalającym i środki teoretycznie nie powinny być wydane w ogóle (w praktyce wydawane są na inne potrzeby remontowe, co jest niezgodne z procedurą). Warto zatem uzupełnić procedurę o ocenę jakości dróg i w przypadku braku potrzeb remontowych na osiedlu, środków nie naliczać.

Środki przeznaczone na budowę dróg lokalnych

Wysokość środków obliczana jest zgodnie z uchwałą RMP nr IX/126/VIII/2019 z 2 kwietnia 2019 r. w sprawie szczegółowych zasad naliczania środków budżetowych na realizację zadań przez osiedla oraz szczegółowych uprawnień do prowadzenia gospodarki finansowej przez osiedla. Środki do tej pory naliczone zostały na lata:

1. 2016 – 2019 – wysokość środków w skali Miasta to 32 000.000 zł
10 osiedli nie dysponowało tymi środkami (brak dróg lokalnych)

Wysokość środków zróżnicowana od 8 000 zł (Św. Łazarz) do 4 279 000 zł (Umultowo).

2. 2020 – 2023 - wysokość środków w skali Miasta to 40 000 000. zł, z czego w dyspozycji osiedli 35 622 000 zł, a w rezerwie ZDM 4 378 000 zł.

Zmiana zasad naliczania spowodowała, że środkami dysponować będzie 16 osiedli - wysokość środków od 722 000 zł (Kwiatowe) do 4 107 000 zł (Umultowo).

Pełne dane przedstawione zostały w załączniku nr 4a i 4b.

Środki naliczane są na okresy 4-letnie proporcjonalnie do długości dróg gruntowych oraz liczby położonych przy nich numerów adresowych (przy czym nie bierze się pod uwagę dróg gruntowych, których budowę zaplanowano już w budżecie lub wieloletniej prognozie finansowej).

Zasady naliczania środków w latach 2020 - 2023:

- a) 47 % ogólnej kwoty dzielone jest według długości dróg gruntowych;
- b) 47 % ogólnej kwoty dzielone jest według liczby numerów adresowych przy drogach gruntowych;
- c) 6 % ogólnej kwoty stanowi rezerwę. Środki z rezerwy przeznaczane są na pokrycie do 20% różnicy pomiędzy wartością najkorzystniejszej oferty wynikającej z przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego a wartością kosztorysową inwestycji.

W przypadku, gdy kwota naliczona dla Osiedla wg powyższych zasad nie przekracza 500 000 zł, Osiedlu nie przydziela się środków. Zwiększają one pulę rezerwy.

Program drogowy wg nowych zasad zaczął funkcjonować w 2020 r. Nie można zatem ocenić jego efektów.

Procedura planowania zadań w ramach środków przeznaczonych na budowę dróg lokalnych stanowi załącznik nr 6 do Zarządzenia nr 476/2019/P Prezydenta Miasta Poznania z 31 maja 2019 r. w sprawie zasad planowania zadań jednostek pomocniczych Miasta, monitorowania realizacji i sprawozdawczości.

Środki uzyskane w drodze konkursu na dofinansowanie zadań inwestycyjnych

Zagadnienia dotyczące konkursu reguluje Zarządzenie nr 416/2019/P PMP z 6 maja 2019 r. w sprawie organizacji konkursu na dofinansowanie zadań inwestycyjnych jednostek pomocniczych Miasta - osiedli.

Wyciąg z zarządzenia nr 416/2019/P

§ 2

1. Konkurs organizowany jest raz na dwa lata.
2. Pula środków do rozdysponowania w drodze konkursu wynosi:
 - 1) 7 000 000 zł na rok 2021;
 - 2) 7 000 000 zł na rok 2023.
3. Wnioskowana kwota dofinansowania nie może być mniejsza niż 100 000,00 zł i nie może przekroczyć 700 000,00 zł.
4. Osiedle może złożyć wniosek o dofinansowanie tylko jednego zadania.

Konkurs wg nowych zasad zacznie funkcjonować od roku 2020. Nie można zatem ocenić jego efektów.

Wpływy ze Strefy Płatnego Parkowania

Zasady funkcjonowania środków pochodzących ze SPP nie zostały nigdzie sformalizowane. O wysokości środków przedstawiciele osiedli informowani są na spotkaniach w ZDM. Naliczenia mogą zostać przeznaczone na remonty i modernizacje chodników oraz ulic mieszczących się w strefie, ewentualnie na terenie ulic okalających SPP.

W 2019 r. środkami pochodzącymi z SPP dysponowały trzy osiedla tj.:

Osiedle Stare Miasto	- 2.692.568 zł
Osiedle Jeżyce	- 1.569.646 zł
Osiedle Św. Łazarz	- 445.756 zł

DIAGNOZA

1. Stosunkowo duża liczba jednostek pomocniczych - 42 osiedla.
2. Wiele źródeł finansowania:
 - a. środki wolne:
 - środki naliczane proporcjonalnie do liczby mieszkańców osiedla,
 - środki naliczane proporcjonalnie do powierzchni osiedla,
 - 5% udziału w dochodach z podatku od nieruchomości,
 - 60% udziału w należności z podatku od nieruchomości ustalonej dla nowo oddanych do użytku budynków, w pierwszym roku powstania obowiązku podatkowego, naliczonego w równych transzach przez trzy kolejne lata, licząc od roku następującego po roku, w którym po raz pierwszy ten podatek naliczono,
 - dochody z mienia komunalnego przekazanego osiedlu,
 - darowizny na rzecz Miasta przekazane przez darczyńców z przeznaczeniem dla osiedla.
 - b. środki celowe na realizację zadań powierzonych osiedlom w zakresie:
 - prac remontowych w miejskich szkołach podstawowych i przedszkolach,
 - konserwacji miejskich zieleńców wraz z małą architekturą,
 - prac remontowych dróg publicznych gminnych – z wyłączeniem dróg podstawowego układu transportowego miasta oraz dróg wewnętrznych stanowiących własność Miasta.
 - c. środki na budowę dróg lokalnych;
 - d. środki uzyskane w drodze konkursu na dofinansowanie zadań inwestycyjnych;
 - e. środki SPP.
3. Duża czasochłonność procesu planowania i zmian w planach.
4. Brak powiązania części źródeł finansowania z sytuacją budżetową Miasta.
5. Brak mechanizmu wymuszającego partycypację w kosztach utrzymania zrealizowanych ze środków osiedlowych inwestycji.
6. Niezgodne z założeniami funkcjonowanie środków celowych (zwłaszcza w przypadku WO i ZZM).
7. Bardzo duże dysproporcje w wysokości środków naliczanych dla osiedli.

8. System naliczeń preferujący osiedla położone w centrum Miasta oraz na terenach spółdzielczych, które posiadają stosunkowo dobrze rozwiniętą infrastrukturę (nie dot. nowego mechanizmu – środków na budowę dróg).
9. Realizacja inwestycji głównie na osiedlach dysponujących dużymi środkami.
10. Trudności we wdrażaniu programu budowy dróg lokalnych - wykonanie na poziomie 35 % (ok. 10 % środków nie udało się nawet zaplanować).

PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ

- 1. Zmiana zasad naliczania środków.**
- 2. Zmiana zasad funkcjonowania środków celowych.**
- 3. Rozważenie możliwości konsolidacji osiedli.**
- 4. Sformalizowanie mechanizmu naliczania środków z SPP.**

Ad 1. Zmiana zasad naliczania środków.

Pożądanym rozwiązaniem jest powiązanie wysokości środków wolnych z budżetem Miasta.

Proponuje się stworzenie Funduszu Osiedlowego, którego wysokość określana byłaby na początku kadencji przez RMP stosownie do możliwości finansowych Miasta, a następnie zwiększana co roku o prognozowany w Wieloletniej Prognozie Finansowej wskaźnik inflacji. W pierwszym rok obowiązywania nowych zasad proponujemy przyjąć kwotę naliczeń z 2020 r. – 24 mln zł. Środki naliczone według tej propozycji przedstawia załącznik nr 5 do opracowania.

Fundusz osiedlowy proponujemy podzielić w stosunku:

Fundusz osiedlowy	24 000 000 zł, w tym
40% Tereny Miasta i Skarbu Państwa*	9 600 000 zł
30% Pozostałe tereny	7 200 000 zł
20% Liczba mieszkańców	4 800 000 zł
5 % dla osiedli peryferyjnych	1 200 000 zł
5 % dla osiedli objętych rewitalizacją	1 200 000 zł

* nieruchomości znajdujące się w zasobie Miasta Poznania lub Skarbu Państwa (we władaniu Miasta Poznania)

Podział dla poszczególnych osiedli według algorytmu:

$$Fx = \left(0,4Fo \frac{Pmx}{Pm} + 0,3Fo \frac{Pox}{Po} + 0,2Fo \frac{Mx}{M} + \frac{0,05Fo}{LOP} + \frac{0,05Fo}{LOR} \right)$$

Objaśnienia:

F_x – fundusz osiedla X,

P_{mx} – tereny miejskie i Skarbu Państwa osiedla X,

P_o – pozostałe tereny osiedla X,

P_m – tereny Miasta i Skarbu Państwa ogółem,

P_o – pozostałe tereny ogółem,

M_x – mieszkańcy osiedla X,

M – mieszkańcy Miasta,

F_o – fundusz osiedlowy Miasta,

LOP – liczba osiedli peryferyjnych,

LOR – liczba osiedli objętych programem rewitalizacji.

Nowe zasady naliczania środków dla osiedli wiązały się ze wskazaniem minimalnego poziomu finansowania określonych kategorii zadań, według poniższych założeń:

- minimum 70% ogółu środków naliczonych przeznacza się na inwestycje, remonty oraz utrzymanie inwestycji, zrealizowanych z funduszu osiedlowego,
- minimum 5% na wsparcie dla osób z niepełnosprawnościami lub inne programy realizowane przez Miasto, przyjęte stosownymi uchwałami RMP (w przypadku, gdy osiedle nie będzie uczestniczyło w programach środki zwiększą pulę, o której mowa powyżej),
- maksymalnie 25% na pozostałe zadania statutowe w tym festyny, diety dla członków organów osiedli, najem pomieszczenia na siedzibę organów osiedla (w tym opłaty za media),
- obowiązkowe zabezpieczenie środków na utrzymanie inwestycji (wysokość środków uzależniona jest od rodzaju inwestycji),
- w przypadku osiedli „zarządzających” nieruchomościami – umniejszenie funduszu osiedla o środki niezbędne do należytego utrzymania (wysokość określona na podstawie umów zawartych w roku planowania powiększona o wskaźnik wzrostu cen).

Prognozowane limity środków, którymi dysponowałyby osiedla w ramach każdej z grup wydatków (podział 70-5-25) przedstawia załącznik nr 6 do opracowania.

Zmiana sposobu naliczania środków dla poszczególnych osiedli może pozytywnie wpłynąć na zrównoważony rozwój Miasta.

Zyskują:

- osiedla peryferyjne,
- osiedla o dużej powierzchni ogólnej z dużą ilością terenów „miejskich”,
- osiedla z dużymi potrzebami w zakresie infrastruktury drogowej oraz rekreacyjno – sportowej.

Tracą:

- osiedla położone na terenach spółdzielni mieszkaniowych i w centrum Miasta,
- osiedla posiadające dobrą infrastrukturę,
- osiedla o małej powierzchni.

Ad 2 Zmiana zasad funkcjonowania środków celowych.

Proponujemy zmianę skomplikowanej procedury planowania środków celowych w WO i ZZM na prostszą. Osiedla opiniowałyby przygotowane odpowiednio przez WO albo ZZM propozycje podziału środków. Pozwoli to zachować społeczną kontrolę, przy jednoczesnym usprawnieniu funkcjonowania.

W przypadku środków celowych ZDM proponuje się jedno z dwóch rozwiązań:

- 1) Środki naliczane byłyby jedynie dla osiedli o długości dróg, spełniających kryteria, przekraczającej 10 km (jednym z kryteriów powinna być ocena stanu dróg i chodników);
- 2) Likwidację środków celowych i stworzenie funduszu remontowego w wysokości obecnych środków celowych, przeznaczony na remonty ulic. Mechanizm ten mógłby wyglądać następująco:
 - ZDM za pośrednictwem WJPM informuje osiedla o wysokości planowanych środków przeznaczonych w roku przyszłym na fundusz remontowy i określa termin składania wniosków,
 - W roku poprzedzającym rok budżetowy osiedle przeprowadza analizę potrzeb remontowych ulic (dróg i chodników) miejskich znajdujących się na terenie osiedla i wnioskuje do ZDM o wprowadzenie do budżetu zadania w ramach funduszu remontowego,

- ZDM analizuje wnioski pod kątem celowości, po sprawdzeniu faktycznego stanu ulic i w zależności od możliwości finansowych sporządza wstępną listę zadań, które będą mogły być realizowane w ramach funduszu.

Ad 3 Rozważenie możliwości konsolidacji osiedli.

Przedstawiamy możliwe warianty konsolidacji osiedli. Wariant pierwszy zakłada istnienie 30 jednostek pomocniczych, drugi 21 (szczegóły prezentują odpowiednio załączniki nr 7a i 7b do opracowania). Symulacji łączenia dokonano biorąc pod uwagę spójność terytorialną i infrastrukturalną.

W celu zachęcenia osiedli do konsolidacji przewidziano, że w przypadku połączenia obecnie istniejących osiedli, środki naliczone dla nowopowstałej JP zostaną zwiększone dodatkowo o 20% kwoty wyliczonej dla niej według nowych zasad, co oznacza, że fundusz osiedlowy wzrośnie w wariancie 30 osiedli do 25 791 179 zł, a przy 21 osiedli do 27 701 459 zł.

Skutki:

- Pełniejsza realizacja statutowych kompetencji,
- Zmniejszenie dysproporcji w podziale środków i tym samym stworzenie możliwości faktycznej realizacji zadań statutowych dla wszystkich osiedli:
 - w wariancie 30 osiedli: od około 400 000 zł (4 osiedla) do około 1 500 000 zł (3),
 - w wariancie 21 osiedli: od niespełna 600 000 zł (2 osiedla) do ponad 2 000 000 zł (3).
- Zmniejszenie liczby radnych osiedlowych:
 - przy 30 jednostkach z 678 do 504,
 - przy 21 jednostkach z 678 do 371.
- Zmniejszenie kosztów kancelaryjno – administracyjnych.

Ad 4 Sformalizowanie mechanizmu naliczania środków z SPP.

W związku z planowanym rozszerzeniem strefy płatnego parkowania należałoby zastanowić się nad sformalizowaniem zapisów dotyczących udziału osiedli w dochodach z SPP oraz zasad gospodarowania tymi środkami.

ROZDZIAŁ III

Utrzymanie inwestycji realizowanych ze środków osiedli przez miejskie jednostki organizacyjne

STAN OBECNY

Utrzymanie inwestycji realizowanych ze środków osiedli przez wydziały UMP i MJO finansowane jest ze środków wolnych. Ich planowanie odbywa się na zasadach ogólnych zgodnie z Zarządzeniem nr 476/2019 PMP z 31 maja 2019 r. załącznik nr 4 Procedura planowania zadań ze środków wolnych. Obecnie **nie ma** zasad, które zobowiązywałyby osiedla do **współfinansowania** utrzymania wykonanych inwestycji.

Z odmienną sytuacją mamy do czynienia w przypadku utrzymania inwestycji realizowanych w drodze konkursu „grantowego”. Zarządzenie nr 416/2019/P PMP z 6 maja 2019 r. zobowiązuje osiedle do zapewnienia środków na utrzymanie powstałej inwestycji.

DIAGNOZA

WJPM przeanalizował przedmiotowe zagadnienie na prośbę Komitetu Sterującego, który wypracowuje kluczowe decyzje w procesie realizacji „Strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030”.

Załącznik nr 8 do opracowania prezentuje poziom finansowania JP w latach 2015-2020. Z każdym rokiem wysokość środków, którymi dysponują osiedla dynamicznie wzrasta, osiągając w 2019 r kwotę 54 156 846 zł, co stanowi wzrost w stosunku do 2015 r. o 20 979 512 zł.

Kolejne inwestycje zrealizowane ze środków osiedli wiążą się ze wzrostem kosztów bieżących wydziałów UMP i MJO związanych z utrzymaniem i konserwacją wytworzonego mienia.

Brak powiązania planowania środków na wykonanie inwestycji z kosztami jej późniejszego utrzymania, może doprowadzić do nieracjonalnych decyzji i szybszego zużycia nakładów.

PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ

1. Utrzymanie inwestycji (remont, konserwacja, naprawa, wymiana elementów infrastruktury, bieżące sprzątanie, opłata za media) zrealizowanej ze środków osiedlowych, finansowane jest z tego samego źródła, czyli środków naliczonych dla osiedla.
2. Osiedle finansować będzie utrzymanie inwestycji w okresie max. 10 lat od odbioru końcowego. Na wniosek realizatora okres ten może być krótszy.
3. Ze środków osiedla pokrywane będą koszty utrzymania w wysokości stanowiącej różnicę pomiędzy poziomem środków przeznaczonych na dotychczasowy zakres prac utrzymaniowych, a zwiększonym w wyniku realizacji inwestycji.
4. Mechanizm nie będzie dotyczył dróg i chodników oraz sytuacji, gdy wydział UMP lub MJO zadeklaruje utrzymanie z własnych środków.
5. Proponowany tryb postępowania:
 - osiedle przed przystąpieniem do planowania zadań na rok następny dokonuje wstępnych ustaleń z wydziałami UMP i MJO,
 - WJPM występuje do wydziałów UMP i MJO o przyjęcie planowanego przez osiedle zadania do realizacji,
 - Wydział UMP lub MJO wyrażając wolę przyjęcia zadania określa wysokość kosztów utrzymania w kolejnych latach, biorąc pod uwagę również inflację, wzrost minimalnego wynagrodzenia, itp.,
 - Przewodniczący Zarządu Osiedla we współpracy z WJPM po otrzymaniu opinii ustala możliwości finansowania zarówno inwestycji, jak i jej utrzymania ze środków Osiedla oraz opracowuje projekt planu osiedla,
 - rada osiedla podejmuje uchwałę w sprawie projektu planu uwzględniając środki na inwestycję i utrzymanie w pierwszym roku, jeśli wydział UMP lub MJO tego wymaga,
 - w kolejnych latach środki naliczone dla osiedla umniejszane są o kwoty niezbędne dla utrzymania inwestycji,
 - wydziały UMP lub MJO zobowiązane są każdego roku przedstawiać rozliczenie kosztów utrzymania w ramach kwoty przekazanej przez osiedle, środki niewydatkowane zgodnie z obowiązującymi przepisami zwiększają pulę środków osiedla naliczonych na rok następujący po roku budżetowym.

W przypadku sporów co do wysokości kosztów utrzymania, WJPM zorganizuje spotkanie przedstawicieli organów osiedla z przedstawicielami wydziału UMP lub MJO w celu wypracowania wspólnego stanowiska. Z przebiegu uzgodnień sporządzany będzie protokół. W sytuacji, gdy porozumienie nie jest możliwe rozstrzygnięcia dokonuje Sekretarz Miasta.

ROZDZIAŁ IV

Nieruchomości przekazane zarządzeniem Prezydenta do korzystania (procedury, finansowanie)

STAN OBECNY

Procedury

Procedura nie jest określona żadnym aktem prawa. Przebiega zgodnie z wypracowanym pomiędzy jednostkami sposobem postępowania, opartym na zasadzie dobrej praktyki.

Przekazanie nieruchomości do korzystania osiedlu odbywa się na podstawie zarządzeń PMP, w których określone są dane ewidencyjne nieruchomości, przeznaczenie terenu, ogólne zapisy dotyczące zasad korzystania z przekazanej nieruchomości oraz upoważnienie dla przewodniczącego zarządu osiedla do składania oświadczeń woli w imieniu Miasta w zakresie zwykłego zarządu. Treść upoważnienia przedstawia się następująco:

Prezydent Miasta Poznania upoważnia niniejszym każdorazowego przewodniczącego Zarządu Osiedla do składania oświadczeń woli w zakresie zwykłego zarządu nieruchomością.

Upoważnienie w szczególności nie uprawnia do:

- zbycia i obciążania nieruchomości,*
- wyrażenia zgody na dokonanie podziału nieruchomości,*
- wyrażenia zgody na wznoszenie budynków na nieruchomości,*
- wyrażenia zgody na zmianę sposobu użytkowania nieruchomości lub jej części.*

Finansowanie

Środki na utrzymanie terenów przekazanych do korzystania pochodzą wyłącznie ze środków wolnych osiedli. Natomiast środki na realizację inwestycji mogą pochodzić ze środków wolnych oraz z konkursu grantowego.

Planowanie środków wolnych odbywa się na zasadach ogólnych zgodnie z Zarządzeniem nr 476/2019/P PMP z 31 maja 2019 r. (załącznik nr 4 Procedura planowania zadań ze środków wolnych).

Finansowanie inwestycji wyłonionych w drodze konkursu, realizowanych na terenach przekazanych osiedlom odbywa się na podstawie Zarządzenia nr 416/2019/P PMP z 6 maja 2019 r. Zarządzenie określa wysokość dofinansowania zadania tj. od 100 000 zł do 700 000 zł oraz wysokość wkładu własnego osiedla tj. nie mniej niż 8% środków wolnych naliczonych dla danego osiedla zgodnie z Uchwałą IX/126/VIII/2019 RMP z 2 kwietnia 2019 r. Ponadto zgodnie z zapisami zarządzenia, osiedle zobowiązane jest do zapewnienia stałego źródła finansowania utrzymania powstałej inwestycji.

Dodatkowym źródłem finansowania utrzymania inwestycji są dochody z mienia przekazanego osiedlom do korzystania. Zgodnie z zapisami Uchwały Nr IX/126/VIII/2019 RMP z 2 kwietnia 2019 r. dochody z mienia komunalnego przekazanego osiedlu do korzystania, osiedle zobowiązane jest w pierwszej kolejności przeznaczyć na utrzymanie i ulepszenie przekazanego składnika mienia Miasta.

DIAGNOZA

Procedury

Brak sformalizowanej procedury przekazania terenów osiedlom.

Zapisy zarządzenia dotyczące pojęcia „zwykłego zarządu” są niejednoznaczne, a także nie niosą za sobą żadnych konsekwencji dla osoby, której został powierzony zarząd nad nieruchomością. Trudność stanowi zdefiniowanie „zwykłego zarządu”.

Finansowanie

W ocenie WJPM opartej m. in. na przeprowadzanych cyklicznie przeglądach mienia oraz cenach osiągniętych w przeprowadzanych przetargach, środki planowane przez niektóre osiedla są niewystarczające do utrzymania obiektów w stanie zadowalającym. Dotyczy to zwłaszcza niewielkich osiedli, które w latach poprzednich przejęły znaczne, jak na ich możliwości finansowe, tereny miejskie. Widoczna jest niechęć do zwiększania środków, mimo wzrastających cen towarów i usług oraz postępującego zużycia obiektów. Zdarzają się przypadki, w których osiedla nie zwiększają funduszy na przestrzeni 2-3 lat, wymaga to od WJPM zmniejszania zakresu zamówień, a tym samym pogorszenia standardu utrzymania.

W ocenie WJPM najbliższe lata mogą przynieść spory problem związany z odtworzeniem nakładów, a zwłaszcza tych elementów, których modernizacji nie można etapować. Może to przekraczać możliwości finansowe małych osiedli. Duża część infrastruktury istniejącej na terenach przekazanych została wykonana w ramach konkursów grantowych lub PBO. Trudno opierać plany inwestycyjne związane z odtworzeniem nakładów na konkursach (grantowym i PBO).

PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ

Procedury

1. Określenie w statucie osiedla trybu przekazywania osiedlom nieruchomości do korzystania.
2. Wykreślenie z zarządzeń przekazujących nieruchomości do korzystania sformułowania dotyczącego jednoosobowego składania oświadczeń woli przez przewodniczącego zarządu osiedla, w zakresie zwykłego zarządu nieruchomością.
3. Określenie w statucie osiedla czynności bieżącego nadzoru nad mieniem, do których umocowany będzie Przewodniczący Zarządu, w szczególności:
 - udziału w odbiorach prac utrzymaniowych i inwestycyjnych,
 - dokonywania przeglądu nieruchomości z przedstawicielami firm utrzymaniowych przynajmniej raz na miesiąc,
 - bieżącego nadzoru nad nieruchomością – w tym, natychmiastowe zgłaszanie uwag co do stanu mienia, awarii, dewastacji, niewłaściwego utrzymywania czystości, złamanych drzew itp.,
 - bieżącej współpracy z UMP w zakresie właściwego utrzymania nieruchomości.

Zakres powinien zostać skorelowany z dobrymi praktykami stosowanymi w celu utrzymania mienia w stanie niepogorszonym, wynikającymi w szczególności z norm wydanych przez PKN.

Finansowanie

1. Rozwiązaniem problemu niedostatecznego poziomu finansowania kosztów utrzymania zrealizowanych inwestycji, mogłoby być określenie standardów utrzymania obiektów, opartych na dobrych praktykach, normach wydanych przez PKN, warunkach utrzymania gwarancji, instrukcjach użytkowania urządzeń oraz

protokołach z przeglądów.

2. Środki na utrzymanie określonych w powyższy sposób standardów, umniejszałyby już na etapie planowania wysokość środków naliczanych dla osiedli i zwiększałyby plan finansowy jednostki zajmującej się utrzymaniem i konserwacją obiektu. Zwiększenie standardu utrzymania (np. zwiększenie częstotliwości sprzątania terenu, podlewanie roślin itp.) wymagałoby przeznaczenia przez osiedle dodatkowych środków.
3. Proponujemy również stworzenie ze środków naliczonych dla osiedla rezerwy na konieczne, niedające się przewidzieć naprawy (dewastacje, zużycie, itp.) w wysokości odpowiadającej 1% wartości majątku, wskazanego na zestawieniu stanu majątkowego Urzędu, przygotowanym przez ZOU wg stanu na koniec roku poprzedzającego rok, w którym naliczane są środki dla osiedli na rok przyszły.
4. W ocenie WJPM najlepszym rozwiązaniem (jeżeli nie jedynym, które nie będzie wiązało się z wydatkowaniem dodatkowych środków z budżetu miasta) problemu odtworzenia nakładów, jest konsolidacja osiedli. Pozwoli to stworzyć większe podmioty z budżetem umożliwiającym podołanie zadaniu.

ROZDZIAŁ V

Diety dla członków organów Osiedli

STAN OBECNY

Aktualnie kwestię diet dla członków JP regulują:

Lp.	Rodzaj dokumentu	Czego dotyczy
1.	Uchwała nr LXXIX/1181/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 12 października 2010 r. w sprawie zasad przyznawania diet i zwrotu kosztów podróży służbowej dla członków organów jednostek pomocniczych – osiedli.	Ogólne warunki przyznawania diet.
2.	Krajowa Ustawa Budżetowa na dany rok.	Wysokość kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (odpowiednia dla radnych).
3.	Uchwała Rady Miasta Poznania w sprawie zasad naliczania środków budżetowych na realizację zadań przez osiedla oraz szczegółowych uprawnień do prowadzenia gospodarki finansowej przez osiedla (uchwalana 1 na 4 lata).	Określenia czym są środki wolne.
4.	Uchwała Rady Miasta Poznania w sprawie wysokości środków dla jednostek pomocniczych Miasta wydawanych 1 na 4 lata.	Określająca konkretne wysokości środków wolnych naliczanych proporcjonalnie od liczby mieszkańców i powierzchni osiedla (czyli tej części środków wolnych, od której wyliczana jest kwota roczna przeznaczana na diety dla każdego z osiedli).

Zgodnie z powyższymi dokumentami, osiedla dysponują środkami przeznaczonymi na diety, które są formą fakultatywnej rekompensaty kosztów poniesionych przez radnych w związku z wykonywaniem funkcji w organach osiedla oraz z realizacją zadań osiedla.

Wg obecnych zasad rada osiedla może przeznaczyć na diety i zwrot kosztów podróży 5 000 zł, powiększone o:

- 1) 6% kwoty naliczonej proporcjonalnie do liczby mieszkańców i powierzchni osiedla, dla osiedla liczącego do 20 000 mieszkańców;
- 2) 10% środków, o których mowa pkt 1, dla osiedla liczącego powyżej 20 000 mieszkańców.

Maksymalna wysokość diety przysługującej członkowi rady lub zarządu osiedla uzależniona jest od liczby mieszkańców osiedla i wysokości kwoty bazowej

określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. W roku 2019 nie mogła ona przekraczać miesięcznie odpowiednio:

- 1) w osiedlu liczącym do 5 000 mieszkańców – 357,88 zł (tj. 20 % kwoty bazowej);
- 2) od 5 001 do 20 000 mieszkańców – 626,30 zł (tj. 35 % kwoty bazowej);
- 3) powyżej 20 000 mieszkańców. – 894,71 zł (tj. 50 % kwoty bazowej).

Zestawienie środków naliczonych dla osiedli w roku 2019 na wypłatę diet prezentuje załącznik nr 9 do opracowania.

DIAGNOZA

Podczas prac skupiono się na analizie wprowadzenia stałych diet dla radnych osiedlowych. Wynikało to z jednej strony ze zgłaszanych pomysłów (np. projekt radnego Michała Boruckowskiego), wpływających skarg i zapytań, czy analizy materiałów prasowych. Z drugiej strony asumptem do rozważań były obserwacje pracowników WJPM, z których wynikało, że „rządząca” większość może bez trudu nie przyznawać diet radnym opozycyjnym lub wykorzystać ten mechanizm do mobilizowania swoich zwolenników.

Jednakże w trakcie analizy, w świetle orzecznictwa, uznano taki mechanizm za niemożliwy (wyrok WSA z siedzibą w Opolu z 11 października 2012 r. II SA/Op 387/12, wyrokiem WSA z siedzibą w Gliwicach z 3 września 2018 r. IV SA/Gl 455/18).

Przeanalizowano również kwestię zwrotu kosztów podróży służbowej. Art. 37b ustawy o samorządzie gminnym mówi, że rada gminy może ustanowić zasady, na jakich członkom organu wykonawczego jp oraz członkom rady osiedla będzie przysługiwał zwrot kosztów podróży służbowej. Osiedla od lat planują tylko i wyłącznie środki na diety. Proponujemy zatem zalegalizowanie obecnej praktyki i usunięcie zapisów dot. zwrotu kosztów podróży służbowej.

PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ

Wobec braku możliwości ustanowienia „stałej” diety proponujemy rozważenie możliwości podziału kwoty przeznaczonej na diety na dwa elementy:

1. „Dieta podstawowa” jako rekompensata utraconych zarobków:

- a) Każdy radny otrzyma dietę za udział w sesji. Będzie ona w pewnym zakresie pokrywała utracone w czasie trwania sesji potencjalne zarobki. Ponadto może stanowić zachętę do zaangażowania się w pracę społeczną na rzecz osiedla;
 - b) Podstawą do wypłaty będzie lista obecności z sesji;
 - c) Wysokość diety za udział w jednej sesji miesięcznie będzie równa trzykrotności 200% minimalnej stawki wynagrodzenia godzinowego brutto obowiązującego w roku, w którym naliczane są środki, w zaokrągleniu do pełnych złotych;
 - d) W 2020 r. ww. stawka wynosi 17 zł brutto, czyli w roku 2021 dieta powinna zostać przyznana w wysokości 102 zł brutto za sesję. Przy założeniu, że wszyscy radni będą obecni na sesji i sesje odbywać się będą raz na miesiąc każdy radny w 2021 r. otrzymałby rekompensatę w wysokości 1 224 zł, co oznacza, że należałoby zabezpieczyć na cały rok środki w wysokości 829 872 zł;
 - e) W przypadku niewykorzystania puli „diety podstawowych” z powodu absencji na sesjach lub mniejszej niż zakładano liczby sesji w roku, zaoszczędzone środki mogą zostać wykorzystane na diety stanowiące rekompensatę kosztów (patrz pkt 2);
 - f) W przypadku większej niż 12 liczby sesji w roku, środki na „diety podstawowe” osiedle musiałoby wygospodarować z puli przeznaczonej na rekompensatę kosztów (patrz pkt 2).
2. „Dieta dodatkowa” jako rekompensata kosztów poniesionych w związku z podejmowanymi działaniami:
- a) Rada osiedla może zwiększyć wysokość „diety podstawowej” dla radnych, którzy ponieśli koszty w związku z wykonywaniem funkcji w organach osiedli oraz z realizacją zadań osiedla;
 - b) Przy określaniu wysokości diety rada osiedla powinna wziąć pod uwagę:
 - pełnienie funkcji przewodniczącego rady osiedla lub przewodniczącego zarządu osiedla,
 - przewodniczenie komisjom powołanym przez radę osiedla,
 - wkład pracy w realizację zadań osiedla i koszty związane z ich wykonywaniem.
 - c) Pula środków na ten cel wynosić będzie miesięcznie 600% minimalnej stawki wynagrodzenia godzinowego brutto obowiązującego w roku, w którym

naliczane są środki, na 1 członka rady osiedla, w zaokrągleniu do pełnych złotych. Przyjęto wskaźnik równy dla wszystkich osiedli wychodząc z założenia, że każde osiedle realizuje te same zadania statutowe, niezależnie od liczby mieszkańców;

- d) Maksymalna miesięczna wysokość diety przysługującej członkowi rady lub zarządu osiedla będzie nadal uzależniona od liczby mieszkańców osiedla. Progi kwotowe określone w § 1 ust. 3 Uchwały nr LXXIX/1181/V/2010 RMP z 12 października 2010 r. będą dalej obowiązujące.

Zestawienie środków naliczonych dla osiedli na wypłatę diet wg nowych zasad stanowi załącznik nr 10 do opracowania.

Limit środków budżetowych na diety w 2019 r. (liczony według obecnych zasad), wynosi 558 768 zł. Według nowych zasad byłaby to kwota 1 659 744 zł (przy niezmienionej liczbie osiedli). Nie zwiększy to jednak obciążenia budżetu Miasta, gdyż, tak jak obecnie, środki na diety osiedle będzie musiało wygospodarować z własnych środków finansowych.

W celu ograniczenia wysokości potencjalnych kosztów zmiany mechanizmu planowania diet konieczne byłoby rozważenie konsolidacji osiedli. Poniżej znajduje się symulacja wysokości „puli dietowej” w różnych wariantach konsolidacji.

Tabela nr 11. Symulacja naliczeń środków na diety w zależności od liczby jednostek pomocniczych.

Jednostki pomocnicze	Liczba mieszkańców	Liczba mieszkańców na osiedlach	Liczba radnych osiedlowych	Wysokość środków na diety
42 osiedla (8 osiedli po 21 radnych, 34 osiedla po 15 radnych)	475 545	od 1 728 do 33 317 mieszkańców	678	1 659 744
30 osiedli (dzielnic) (9 osiedli po 21 radnych, 21 osiedla po 15 radnych)	475 545	od 1 728 do 42 310 mieszkańców	504	1 233 792
21 osiedli (dzielnic) (1 osiedle - 23 radnych, 8 osiedli po 21 radnych, 12 osiedla po 15 radnych)	475 545	od 2 179 do 70 224 mieszkańców	371	908 208

Źródło: Opracowanie własne WJPM.

Warto w tym miejscu zauważyć, że powyższa propozycja zakłada potencjalnie taką samą maksymalną pulę na diety w każdym osiedlu, bez względu na jego wielkość - 36 420 zł rocznie.

Przy obecnych naliczeniach osiedle dysponujące największymi środkami tj. Osiedle Rataje (2 191 812 zł) przeznaczy na diety 1,66% środków wolnych, a osiedle dysponujące najmniejszymi środkami tj. Osiedle Stary Grunwald (120 763 zł) przeznaczy na diety aż 30,16% środków wolnych!!

W trakcie prac zwrócono również uwagę na inne aspekty mechanizmu wypłaty diet, które powinny zostać unormowane:

- Możliwość całkowitej rezygnacji przez indywidualnych radnych z przyjęcia diet,
- Mechanizm proporcjonalnego do upływu czasu wykorzystania środków na diety w roku, w którym upływa kadencja rady osiedla (np. w podziale środków na 12 miesięcy lub kwartalnie). Ma to zapobiec obserwowanemu obecnie w niektórych osiedlach drenowaniu „budżetu dietowego” i tym samym uniemożliwianie wypłaty diet w odpowiedniej wysokości dla nowo wybranych radnych,
- Obowiązek uzasadniania przyznania diety.

ROZDZIAŁ VI

Statuty jednostek pomocniczych, obsługa organów oraz nadzór

Wstęp

Niniejszy rozdział prezentuje opracowanie dwóch zespołów roboczych, z których jeden zajmował się analizą uregulowań statutów osiedli, a drugi szerokorozumianą obsługą jednostek pomocniczych oraz komunikacją ich organów z mieszkańcami. Ponieważ zapisy statutów bezpośrednio wpływają na obsługę organów osiedli, świadczoną przez WJPM, zagadnienia te zostały omówione łącznie.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że WJPM przygotował projekt zmian w statucie osiedla, który po szerokich konsultacjach z mieszkańcami, osiedlami oraz wydziałami i miejskimi jednostkami pomocniczymi przedłożył 4 lipca 2017 r. Komisji Samorządowej RMP. Komisja zdecydowała wówczas o wstrzymaniu ich procedowania do czasu uchwalenia zmian w Statucie Miasta Poznania, uwzględniając tym samym stanowisko radców prawnych UMP oraz Doraźnej Komisji Statutowo-Regulaminowej RMP.

Należy podkreślić, że od czasu uchwalenia statutów osiedli dokonano wielu zmian w ustawie o samorządzie gminnym oraz Kodeksie Wyborczym. Nie sposób pominąć wydanych od tego czasu orzeczeń oraz rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów, odnoszących się do działalności gminy oraz jej jednostek pomocniczych. Ponadto przez 10 lat, np. na skutek zmian w zasadach naliczania środków dla jednostek pomocniczych, zdążyły się zdezaktualizować niektóre pojęcia stosowane w statutach.

Dlatego wznawiając prace nad statutami osiedli, bazować należy na „przekonsultowanym” projekcie, wprowadzając jednak konieczne korekty, wynikające m. in. ze zmian innych aktów prawnych, czy związane z „odchudzeniem” przepisów, które stanowią powielenie zapisów aktów wyższego rzędu. Warto zwrócić uwagę, że ostateczne brzmienie wielu zapisów statutu będzie zależeć od przyjętych rozwiązań dotyczących finansowania działalności osiedli, w tym środków celowych, a także zasad przekazywania im nieruchomości do korzystania.

Analiza katalogu i kompetencji zadań jednostek pomocniczych.

STAN OBECNY

Zadania osiedli wymienione zostały w § 8 obecnie obowiązujących statutów, natomiast kompetencje osiedla pozwalające realizować zadanie określone w § 8 zapisane zostały w § 9 i 10.

Należy podkreślić, że nie wszystkie osiedla korzystają w pełni ze swoich kompetencji. Wynika to z jednej strony ze specyfiki terytorialnej osiedla (np. brak placówek oświatowych, niewiele lub brak terenów miejskich), a z drugiej z dobrowolnego „niekorzystania” z przysługujących uprawnień.

PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ

W ocenie Wydziału jest to katalog adekwatny do obecnych możliwości JP. Można rozważyć dodanie zadania dot. szeroko rozumianej pomocy społecznej i ochrony zdrowia.

Konieczna jest zmiana niektórych zapisów statutów poprzez:

- usunięcie zapisów dot. wyboru przedstawiciela osiedla do komisji konkursowych dla wyboru dyrektorów miejskich P.O.
Wydział Oświaty mając na uwadze wyrok NSA z 27 czerwca 2019 r., sygn.. OSK 319/19 (NSA stwierdził, że za przedstawiciela organu prowadzącego szkołę w komisji konkursowej należy uznać pracownika jednostki zapewniającej obsługę organu i pomoc w wykonywaniu jego ustawowych zadań), pod koniec 2019 r., odstąpił od powoływania w skład komisji przedstawiciela RMP i jednostki pomocniczej,
- dostosowanie do zmian przepisów wyższego rzędu,
- doprecyzowanie zapisów dot. opiniowania zmiany przeznaczenia miejskich obiektów oświatowych, służby zdrowia, kultury, pomocy społecznej, sportu i rekreacji,
- rozszerzenie zapisu o opiniowaniu nadania nazw powstających lub zmiany nazw istniejących ulic i placów o ronda, parki, skwery,
- modyfikacja zapisów dot. środków celowych będących w dyspozycji WO i ZZM,
- zmiana zapisów dot. przekazania nieruchomości do korzystania (wraz z opisem procedury).

Katalog zadań należących do wyłącznej kompetencji Rady

STAN OBECNY

§ 28 statutów osiedli zawiera enumeratywne wyliczenie czynności i zadań należących do wyłącznej kompetencji Rady. Katalog ten został ujęty w siedmiu punktach, z których część wymaga przeformułowania (z uwagi na zmiany dot. zasad naliczania środków dla osiedli oraz ich wydatkowania), a część usunięcia (brak kompetencji Rady).

PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ

Obecny katalog wymaga:

- przeformułowania zapisów dot. projektu planu wydatków oraz rozpatrywania sprawozdań rocznych z wykonania planu wydatków (Zmiana przepisów doprowadziła do sytuacji, w której wszystkie zadania osiedlowe realizowane są przez właściwe merytorycznie wydziały UMP lub MJO, a zatem pojęcie „plan wydatków” stało się bezprzedmiotowe),
- przeformułowania zapisu dot. ustalania zadań finansowanych ze celowych (w zależności od przyjętych rozwiązań),
- usunięcia zapisów dot. kontrolowania Zarządu (organ stanowiący JP nie ma uprawnień kontrolnych względem organu wykonawczego).

Wybór, rezygnacja i odwołanie Przewodniczącego, Zastępców Przewodniczącego i członków Zarządu

STAN OBECNY

Obecne zapisy dotyczące wyboru, rezygnacji i odwołania Przewodniczącego, Zastępców Przewodniczącego i członków Zarządu w pewnym stopniu różnią się od tych w ustawie o samorządzie powiatowym (gdzie organem wykonawczym jest zarząd ze starostą na czele) lub w ogóle nie zostały uregulowane w statucie osiedla.

Przykłady:

- brak zapisów dot. złożenia rezygnacji przez Przewodniczącego Zarządu - w statucie ujęto tylko złożenie rezygnacji z członkostwa w Zarządzie,
- w przypadku odwołania Zarządu miesiąc na wybranie nowego - w ustawie o samorządzie powiatowym proces ten może trwać do trzech miesięcy.

PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ

Zapisy dot. wyboru, rezygnacji i odwołania Przewodniczącego, Zastępców Przewodniczącego i członków Zarządu należy zweryfikować i ew. dostosować do zapisów rangi ustawowej.

Zwoływanie sesji, wysyłanie projektów uchwał

STAN OBECNY

Statuty JP nie wyznaczają sposobu przekazywania radnym zawiadomień o zwołaniu sesji, porządku obrad i projektów uchwał. Tym samym, osiedlom pozostawiono swobodę w kształtowaniu zasad i terminów wykonania ww. czynności. Rada może je określić uchwalając regulamin.

Niestety w kadencji 2015-2019 regulaminy posiadały tylko 32 rady, a w obecnej liczba ta wynosi 34. Rady różnie określają w nich terminy na zwołanie sesji i przekazanie projektów uchwał (rozpiętość jest spora – od 3 do 7 dni przed terminem sesji).

W przypadku osiedli, które nie posiadają regulaminów, radni mogą być zawiadamiani o sesji w terminie uniemożliwiającym udział w niej lub zapoznanie się z dokumentacją. Z kolei WJPM może mieć zbyt mało czasu na przygotowanie niezbędnych dokumentów, a czasami nawet na obsługę sesji.

Obecnie WJPM nie posiada skutecznego narzędzia prawnego i organizacyjnego, które pozwoliłoby ujednolicić zasady, terminy i sposoby przekazywania zawiadomień o sesjach wraz z porządkiem obrad i projektami uchwał, w celu ich podania do publicznej wiadomości z odpowiednim wyprzedzeniem np. 14 dniowym (jak ma to miejsce w przypadku RMP).

PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ

a) Przyjęcie jednolitego regulaminu dla każdej JP (regulamin stanowiłby załącznik do uchwały RMP nadającej statut). Postulat taki został sformułowany przez radcę prawnego na etapie prac nad zmianą statutów, które były prowadzone przez WJPM w latach 2015-2017.

Proponowane zapisy regulaminu:

- o zwołaniu sesji zawiadamia się drogą elektroniczną na 7 dni przed jej

terminem (droga elektroniczna powinna być standardem - ew. można rozważyć wskazanie innego sposobu przekazywania ww. informacji np. wyłożenie w Oddziale Obsługi),

- projekty uchwał (i inne materiały) są przesyłane przez Przewodniczącego Rady do UMP celem ich sprawdzenia i przygotowania nie później niż 3 dni przed terminem wysłania zawiadomienia, porządku obrad oraz pozostałych materiałów (w tym uchwał), czyli na 10 dni przed terminem sesji,
- w zawiadomieniu o zwołaniu sesji podaje się termin, miejsce i proponowany porządek obrad wraz z projektami uchwał – brak przygotowanych projektów uchwał powinien skutkować wykreśleniem z porządku obrad,
- określenie maksymalnego czasu trwania sesji np. 3 godziny (zostawiając Radzie możliwość przedłużenia).

Sporządzanie i publikacja protokołu sesji rady

STAN OBECNY

Protokół z sesji, podpisany przez prowadzącego obrady oraz protokolanta, wykładany jest do wiadomości radnych w siedzibie osiedla, nie później niż 30 dni po zakończeniu sesji. Niestety siedziby osiedli z reguły dostępne są jedynie podczas sesji lub dyżurów.

PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ

Obowiązek publikacji protokołów w BIP nie później niż w ciągu 30 dni po zakończeniu sesji.

Odzwierciedlenie przebiegu sesji, postępowanie z protokołem sesji, nagrywanie obrad

STAN OBECNY

Protokół z sesji nie jest stenogramem, a jedynie ma odzwierciedlać rzeczywisty przebieg obrad (na co wskazuje orzecznictwo i opinie prawne). Jednakże zdarzają się sytuację, gdy prowadzący obrady lub ich uczestnicy domagają się dokładnego protokołowania wszystkich wypowiedzi. Na etapie uzgadniania protokołu również próbują wpływać na protokolanta, w celu zmiany treści, na takie, które nie mają pokrycia w rzeczywistym przebiegu obrad.

W związku z tym, że nie wszystkie sesje są nagrywane, mogą pojawiać się różnice zdań co do rzeczywistego przebiegu obrad.

Przewodniczący obradom jest w uprzywilejowanej pozycji. Może wносить swoje poprawki i uzupełnienia już na etapie sporządzania protokołu. Pozostali członkowie rady oraz inni uczestnicy sesji mogą swoje poprawki i uzupełnienia wносить dopiero po oficjalnym udostępnieniu protokołu.

PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ

Rozważenie zmiany zapisów statutów polegającej na obligatoryjnym rejestrowaniu dźwięku lub dźwięku i obrazu wszystkich sesji wraz z publikacją nagrań w BIP (w wersji zanonimizowanej). Zgodnie z zaleceniami Inspektora Ochrony Danych oraz Archiwum Zakładowego przechowywanie nagrania trwałoby 2 lata. W przypadku nagrywania obrazu i dźwięku zapisy statutów osiedli wzorowałyby się na zapisach ustawy o samorządzie gminnym i zgodnie z obecną praktyką stosowaną dla sesji Rady Miasta protokół zawierałby jedynie krótkie informacje o przebiegu obrad.

W przypadku braku wdrożenia takiego rozwiązania, należy zastanowić się nad zmianą zapisów dot. postępowania z protokołem. Podpis przewodniczącego należy potraktować jedynie jako czynność techniczną, a decyzję w sprawie uwzględnienia poprawek lub uzupełnień, bez względu na ich autora, przekazać Radzie Osiedla. Innym rozwiązaniem kwestii zgłaszania poprawek i uzupełnień byłoby stworzenie tzw. Karty zmian, w której zapisywane byłyby propozycje zmian i uzupełnień w protokole z odpowiednim komentarzem protokolanta.

Katalog zadań Zarządu oraz tryb jego pracy, struktura Zarządu

STAN OBECNY

Katalog zadań Zarządu został określony w § 32 statutu i ujęty w ośmiu punktach. Poprzez zastosowanie słów „w szczególności”, katalog ten pozostaje otwarty, co stoi w sprzeczności z obecnymi rozstrzygnięciami sądów administracyjnych. Podobnie jak w przypadku katalogu zadań Rady, część zapisów wymaga przeformułowania. Ponadto brak jest zapisów określających i porządkujących tryb pracy Zarządu (np. częstotliwości obradowania, zasad podejmowania uchwał). Statut daje możliwość powołania Zarządu w składzie od 3 do 7 osób.

PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ

Obecne zapisy dot. zadań Zarządu wymagają zmian polegających na:

- stworzeniu katalogu zamkniętego (skreślenie słów „w szczególności” z uwagi na obecne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych),
- przeformułowaniu zapisów dot. projektu planu/planu wydatków, z uwagi na ww. zmiany zasad finansowania działalności osiedli.

Należy kontynuować prace nad doprecyzowaniem trybu prac Zarządu m.in. określenie częstotliwości obradowania, zasad podejmowania uchwał (stosowne zapisy zawarte w projekcie statutu osiedla przygotowanym w 2017 r. przez tut. Wydział). Ponadto uchwały Zarządu (podobnie jak uchwały Rady) powinny być publikowane w BIP. Należałoby rozważyć ujęcie zapisu o możliwości uchwalenia przez Zarząd regulaminu swojego działania.

Proponuje się zmniejszenie maksymalnej liczby członków Zarządu z 7 do 5 (zarząd liczyłby od 3 do 5 osób). PMP ma 4 zastępców (w gminach powyżej 200 000 mieszkańców liczba zastępców nie może być większa niż 4 – art. 26a ustawy o samorządzie gminnym; powiat – rada powiatu wybiera zarząd w liczbie od 3 do 5 osób, w tym starostę i wicestarostę – art. 27 ustawy o samorządzie powiatowym).

Uprawnienia Przewodniczącego Rady i Przewodniczącego Zarządu.

STAN OBECNY

Z dotychczasowej praktyki wynika, że katalog uprawnień Przewodniczącego Rady jest wystarczający, jednak kwestią rodzącą na przestrzeni kilku ostatnich lat problemy był spór o zapis dot. pełnienia przez Przewodniczącego Rady funkcji reprezentacyjnej.

Oprócz organizowania pracy Zarządu najważniejszym zadaniem Przewodniczącego Zarządu jest kierowanie bieżącymi sprawami Osiedla (bieżący kontakt i czynienie ustaleń z wydziałami UMP, MJO oraz innymi podmiotami, podpisywanie korespondencji).

PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ

- 1) Usunięcie zapisu o pełnieniu funkcji reprezentacyjnej przez Przewodniczącego Rady oraz rozważenie ujęcia uprawnień Przewodniczącego Zarządu w sposób enumeratywny, analogicznie do zapisów dot. Przewodniczącego Rady. W statutach osiedli należałoby także ująć zapis dot. przyjmowania

Przewodniczącego Zarządu przez Prezydenta, jego zastępców, Sekretarza Miasta i Skarbnika Miasta. (dotychczasowe przepisy te znajdowały się w Statucie Miasta, z którego zostały usunięte);

- 2) Rozważenie połączenia funkcji Przewodniczącego Zarządu z Przewodniczącym Rady – taki model funkcjonuje w JP Krakowa i Szczecina, gdzie Przewodniczący Zarządu pełni automatycznie funkcję Przewodniczącego Rady.

Korespondencja przychodząca i wychodząca z osiedla, skrzynki e-mail osiedli

STAN OBECNY

Obsługa kancelaryjno-administracyjna osiedli prowadzona jest przez WJPM. Wydział prowadzi kompletną dokumentację organów osiedla, która po wymaganym czasie przechowywania na stanowisku pracy podlega archiwizacji.

Obecnie w UMP funkcjonuje papierowy obieg dokumentacji wspomagany przez dedykowany system elektroniczny Mdok. Docelowo w urzędzie ma być wdrożony wyłącznie elektroniczny obieg dokumentacji. W praktyce już teraz obieg korespondencji pomiędzy wydziałami i biurami UMP realizowany jest wyłącznie w formie elektronicznej – pisma takie sporządzane są w systemie Mdok i opatrzone podpisami elektronicznymi nanoszonymi w systemie. Zasada obowiązuje również w przypadku przekazywania pism z biur i wydziałów do osiedli (za pośrednictwem WJPM). Osiedle również otrzymuje pismo w postaci pliku Word z naniesionymi „znacznikami” informującymi o podpisaniu pisma.

Z uwagi na brak docelowych rozwiązań oraz brak możliwości funkcjonowania systemu Mdok poza urzędem, zasada ta nie działa w drugą stronę, czyli w zakresie pism wychodzących z osiedli. Pismo przygotowywane przez Zarząd Osiedla musi być dostarczone w formie papierowej z podpisem Przewodniczącego Zarządu do właściwego oddziału obsługi. Pracownik oddziału skanuje pismo i załącza je w Mdok-u oraz przesyła w systemie do właściwej miejskiej jednostki organizacyjnej, po czym musi dostarczyć do niej wersję papierową.

W celu sprawnego przekazywania korespondencji przychodzącej do osiedla od 2012 r. funkcjonują dedykowane skrzynki e-mail osiedli, założone na serwerze urzędu, na które pracownicy Wydziału przesyłają korespondencję. Ponadto skrzynki e-mail osiedli stanowią formę komunikacji na linii mieszkańcy-osiedle. Loginy i hasło

do skrzynek otrzymali Przewodniczący Zarządów, którzy odpowiadają za prawidłowy przepływ informacji pomiędzy organami osiedli oraz mieszkańcami.

PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ

1) Pisma wychodzące osiedli:

- odpowiednie dostosowanie systemu Mdok i umożliwienie obiegu wewnętrznego pism wychodzących od osiedli np. poprzez nadanie Przewodniczącym Zarządów oraz ich zastępcom możliwości dokonywania podpisu elektronicznego (wniosek taki został złożony w połowie 2019 r. do Wydziału Organizacyjnego w ramach pomysłu Smart City i obecnie podlega analizie),

2) Skrzynki e-mail osiedli:

- stworzenie narzędzia, w którym dokumentacja przesyłana do osiedla udostępniania byłaby jedynie do wglądu, np. jak dane przechowywane w chmurze na wzór tzw. asystenta radnego.

ROZDZIAŁ VII

Zasady i tryb wyborów rady osiedla

Na samym wstępie niniejszych rozważań należy podkreślić, że statuty osiedli nadawane były w 2010 r. Załącznik nr 2 do nich stanowią Zasady i Tryb wyboru Rady Osiedla (ZiTWRO). Wówczas obowiązywała jeszcze Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, która została uchylona, a jej zapisy, wraz z odpowiednimi modyfikacjami ujęte w Kodeksie Wyborczym. Sam Kodeks przez ten czas ulegał i nadal ulega, znaczącym zmianom, przez co wiele zapisów ordynacji wyborczej do rad osiedli mniej lub bardziej odbiega od obecnie obowiązujących przepisów. Wymaga to niewątpliwie gruntowego przeglądu uregulowań i zaproponowania nowych rozwiązań, które będą „współgrać” z przepisami kodeksowymi, a tam, gdzie to tylko możliwe wprost odsyłać do zapisów Kodeksu, co pozwoli na znaczne „odchudzenie” ordynacji wyborczej rad osiedli. Proponuje się również przeniesienie znacznej części przepisów o charakterze techniczno-organizacyjnym do wytycznych wydawanych przez komisarza wyborczego, co również umożliwi bardziej elastyczne dostosowywanie ich do zmian dokonywanych w wyborach ogólnopolskich.

Organy wyborcze

Wybory przeprowadzają:

- 1) MZWO;
- 2) obwodowe komisje wyborcze.

Przeanalizowano zapisy dot. podmiotów przeprowadzających wybory w innych miastach oraz najnowsze uregulowania kodeksowe, w tym rolę Komisarzy wyborczych. Wzięto też pod uwagę dotychczasowe doświadczenia (m. in. problemy z kworum na posiedzeniach MZWO).

Proponuje się utworzenie stanowiska Komisarza ds. wyborów osiedlowych oraz MZWO jako podmiotu zapewniającego techniczną obsługę Komisarza.

Termin przeprowadzenia wyborów

Obecnie wybory odbywają się w jednym terminie ustalonym przez PMP, wyznaczonym na dzień ustawowo wolny od pracy, przypadający w marcu w roku, w którym upływa kadencja rad. Jeżeli na marzec zostaną zarządzane inne wybory powszechne lub zaistnieją inne istotne powody RMP może wydłużyć lub skrócić kadencję rad, wskazując termin, w którym wybory powinny się odbyć.

Przeanalizowano dotychczasowe doświadczenia związane z organizacją głosowania w marcu. Niewątpliwą zaletą jest brak jakichkolwiek wyborów ogólnopolskich w tym terminie. Wadą jest bardzo napięty kalendarz czynności wyborczych, co związane jest m.in. z koniecznością ustalenia liczby mieszkańców danego osiedla na koniec roku poprzedzającego elekcję. Marcowa aura nie sprzyja również frekwencji.

W toku analizy możliwych terminów wyborów ogólnokrajowych (załącznik nr 11 do opracowania) oraz prognozy na lata 2020 – 2040 ustalono, że nie tylko marzec, ale i kwiecień to miesiące, w którym nie występują kolizje czasowe.

Biorąc pod uwagę powyższe proponuje się przesunięcie wyborów na kwiecień (elastycznie – biorąc pod uwagę „płynne” święta wielkanocne). Modyfikacja miesiąca przeprowadzania wyborów pociągnie za sobą dostosowanie kalendarza wyborczego.

Długość kadencji

Kadencja Rady trwa 4 lata od dnia wyborów, z zastrzeżeniem wyjątków zawartych w Statucie. Przeanalizowano rozwiązania w innych dużych miastach:

- Gdynia, Kraków, Łódź, Szczecin – kadencja 5 – letnia,
- Gdańsk – obecnie 4 – letnia (prognoza na 5 – letnią),
- Katowice, Poznań, Wrocław – kadencja 4 – letnia.

Prześledzono zalety i wady utrzymania obecnej kadencji, wydłużenia, bądź skrócenia o rok. Brano m. in. pod uwagę zmniejszającą się z każdym rokiem frekwencję na sesjach rad. Duża jest też liczba rezygnacji - 70 osób (10% początkowych składów).

Warto również zwrócić uwagę, że część radnych de facto wycofuje się z czasem z działalności w radzie, nie składając formalnie rezygnacji. W ubiegłej kadencji w przypadku 86 członków rad wskaźnik obecności na sesjach był poniżej 50%.

Wydaje się, że z tego punktu widzenia racjonalnym byłoby skrócenie kadencji do trzech lat. Tyle wynosi m. in. kadencja radnych w organach spółdzielczych.

Krótsza kadencja zwiększy oczywiście koszty funkcjonowania jednostek pomocniczych. Przeprowadzenie wyborów w tak dużym organizmie jak Miasto Poznań, wiąże się ze sporymi wydatkami. Ostatnie przeprowadzone w 2019 r. to koszty bezpośrednie rzędu 729 920 zł. (nie wspominając o zaangażowaniu wielu urzędników, dla których jest to dodatkowe zadanie wykraczające poza standardowy zakres obowiązków). Z drugiej strony wybory to święto demokracji i jedyny moment, kiedy o osiedlach mówi się tak wiele, a zatem również okazja do promocji społeczeństwa obywatelskiego.

W ocenie WJPM należy dokonać wyboru spośród dwóch rozwiązań:

- Wydłużyć obecną kadencję do 5 lat, a następną skrócić do 3,
- Wydłużyć kadencję do 5 lat.

Podział na okręgi i obwody głosowania

Obecnie osiedle może zostać podzielone na jeden lub więcej okręgów wyborczych. Podziału dokonuje MZWO po zasięgnięciu opinii rady osiedla i właściwej Komisji RMP.

Dotychczasowa praktyka polegała na przygotowaniu propozycji podziału przez MZWO (po wcześniejszym skonsultowaniu z organami osiedla) i przesłaniu jej celem zaopiniowania przez radę osiedla. Następnie trafiała ona wraz z opinią osiedla do Komisji Samorządowej RMP. Komisja zawsze przychylała się do opinii rad osiedli (zarówno pozytywnych jak i negatywnych), a MZWO podejmował ostateczną decyzję o podziale w oparciu o opinię Komisji.

Opisana powyżej procedura i praktyka wiąże się z następującymi konsekwencjami:

- Osiedla są sędziami we własnej sprawie – ich opinia w wyniku przyjętej praktyki działania, stawała się ostateczną decyzją. Mogło to prowadzić do sytuacji, w której zatwierdzony podział sprzyjał obecnym radnym, kosztem zmniejszenia szans nowych lub opozycyjnych kandydatów,
- Procedura jest bardzo czasochłonna.

Mając na uwadze powyższe, proponuje się zmianę polegającą na przeniesieniu decyzji o podziale na okręgi i obwody głosowania na RMP, po zasięgnięciu opinii Komisarza i właściwej Komisji RMP.

Dotychczas zdecydowana większość Osiedli stanowiła jeden okręg wyborczy. W ostatnich wyborach jedynie cztery Osiedla zostały podzielone na więcej niż jeden okręg wyborczy: Nowe Winogrody Wschód (2 okręgi), Warszawskie-Pomet-Maltańskie (3 okręgi), Rataje (7 okręgów), Starołęka-Minikowo-Marlewo (2 okręgi). Brak podziału na okręgi, w połączeniu z obecnym sposobem głosowania (o czy mowa poniżej), może doprowadzić (i doprowadza) do zmonopolizowania rady przez grupę wspólnie startujących kandydatów na radnych, wypchnięcia opozycji poza radę, a tym samym znacznego ograniczenia pluralizmu i kontroli opozycji nad poczynaniami rady.

Rekomenduje się wprowadzenie obligatoryjnego podziału na 3 okręgi w wyborach do rad osiedli 15-osobowych i 4 okręgi w 21-osobowych, co wpłynie pozytywnie na „rywalizację” o mandat radnego, zwiększy szansę na zdobycie mandatu przez nowych radnych i tym samym późniejsze szukanie konsensusów i koalicji w radzie, a zakładając zmianę sposobu głosowania dodatkowo zdynamizuje kampanię wyborczą.

Sposób głosowania

Zgodnie z zapisem § 26 ZITWRO wyborca może zagłosować na tylu kandydatów, ile jest mandatów wybieranych w okręgu.

Powszechną i skuteczną praktyką jest ubieganie się o mandat radnego w nieformalnych grupach, których celem jest zdobycie liczby mandatów, stanowiącej bezwzględną większość ustawowego składu rady. Umożliwia to obsadzenie wszystkich najważniejszych stanowisk i podejmowanie decyzji bez oglądania się na zdanie mniejszości.

Warto rozważyć ograniczenie ilości stawianych znaków „x” do jednego. Wyborca bez względu na ilość mandatów wybieranych w okręgu może zagłosować tylko na jednego kandydata.

Dokonano analizy dotyczącej sposobu głosowania w wybranych 28 największych miastach w Polsce. Spośród wskazanej próby, **7 miast** posiada zapisy dotyczące głosowania tylko na jednego kandydata (postawienia jednego krzyżyka). Są to kolejno Łódź, Gdańsk, Gdynia, Białystok, Katowice, Chorzów i Kraków (z czego w Krakowie funkcjonują jednomandatowe okręgi wyborcze):

- w Łodzi wyborca głosuje na listę kandydatów, stawiając znak "x" w kratce obok nazwiska jednego kandydata z tej listy, wskazując w ten sposób jego

pierwszeństwo do uzyskania mandatu,

- w Gdańsku sposób głosowania przez postawienie „jednego krzyżyka” został określony w sposób dosłowny poprzez wskazanie, że wyborca oddaje głos **tylko na jednego kandydata**, którego nazwisko znajduje się na karcie do głosowania, przez postawienie w kratce z lewej strony obok jego nazwiska znaku „X”,
- w Białymstoku podobnie: wyborca stawia **wyłącznie jeden znak "x"** w kratce z prawej strony obok nazwiska kandydata, na którego głosuje,
- w Gdyni sposób głosowania tylko na jednego kandydata określono w sposób negatywny wskazując, że głos uznaje się za nieważny, jeżeli na karcie do głosowania postawiono znak "x" w kratce z lewej strony przy więcej niż jednym nazwisku kandydata lub nie postawiono znaku "x" w kratce z lewej strony obok nazwiska żadnego kandydata,
- w Katowicach podobnie: głos uważa się za nieważny, jeżeli na karcie do głosowania umieszczono znak „X” w kratce z lewej strony obok nazwisk dwóch lub większej liczby kandydatów lub nie postawiono tego znaku w kratce z lewej strony obok nazwiska żadnego kandydata umieszczonego na karcie do głosowania,
- w Chorzowie (Rada Osiedla Maciejkowice) zawarto zapis mówiący o tym, że na karcie do głosowania wyborca stawia znak "X" w kratce z lewej strony obok nazwiska kandydata, na którego głosuje. W ordynacji nie dookreślono, czy wyborca może głosować na jednego kandydata, czy też na tylu kandydatów, ile jest mandatów do obsadzenia. W związku z tym należy traktować przywołany przepis w sposób dosłowny – wyborca głosuje na kandydata, a nie kandydatów.

W większości przypadków umożliwiono jednak głosowanie na tylu kandydatów, ile jest mandatów do obsadzenia, co wyrażone jest na różne sposoby np.:

- *Głosowanie polega na postawieniu znaku "X" obok nazwisk najwyżej 15 kandydatów* – Tarnów,
- *Za ważny uznaje się głos, w którym wyborca zaznaczył znakiem „x” na karcie do głosowania nazwiska kandydatów w liczbie nie większej niż liczba mandatów* – Tychy,
- *Każdemu wyborcy przysługuje liczba głosów równa liczbie radnych rady dzielnicy (osiedla)* – Rzeszów,

- *Głos jest nieważny, jeżeli nie wskazano żadnego z kandydatów lub gdy liczba wskazanych kandydatów jest większa niż liczba mandatów do obsadzenia – Zabrze.*

Inne rozwiązanie zastosowano w Szczecinie, gdzie za nieważny uznaje się głos, jeżeli na karcie do głosowania postawiono znak "x" w kratce z lewej strony obok nazwisk więcej kandydatów niż bezwzględna większość statutowego składu Rady lub nie postawiono znaku "x" w kratce z lewej strony obok nazwiska żadnego kandydata.

Głosowanie tylko na jednego kandydata zostało zastosowane w 5 z 10 największych miast w Polsce, których liczba ludności wynosi od 250 000 mieszkańców do 999 999 mieszkańców (Kraków, Łódź, Gdańsk, Białystok, Katowice). Pozostałe miasta z tego przedziału (Wrocław, Poznań, Lublin i Bydgoszcz) umożliwiają głosowanie na tylu kandydatów, ile jest mandatów do obsadzenia.

Jedynie w dwóch miastach z grupy od 100 000 mieszkańców do 249 999 mieszkańców (Gdynia i Chorzów) głosowanie odbywa się przez postawienie „jednego krzyżyka”. W pozostałych analizowanych z tego przedziału, głosuje się na tylu kandydatów, ile jest mandatów do obsadzenia.

SPIS TABEL

Tabela nr 1.	Hipotetyczny podział dzielnic w odniesieniu do aktualnego podziału na osiedla.....	8
Tabela nr 2.	Warianty konsolidacji osiedli Komisji Doraźnej RMP.....	12
Tabela nr 3.	Powierzchnia oraz liczba mieszkańców osiedli wg stanu na 31.12.2019 r.....	16
Tabela nr 4.	Liczba mieszkańców przypadających na 1 jednostkę pomocniczą w największych miastach Polski poza Warszawą.....	18
Tabela nr 5.	Liczba sesji/posiedzeń organów osiedli w latach 2015-2019.....	18
Tabela nr 6.	Liczba podjętych uchwał organów osiedli w latach 2015-2019.....	18
Tabela nr 7.	Frekwencja w wyborach do rad osiedli w latach 1992-2019.....	20
Tabela nr 8.	Frekwencja w ostatnich wyborach do rad jednostek pomocniczych w wybranych miastach na prawach powiatu.....	21
Tabela nr 9.	Statystyki dotyczące kandydatów na radnych w latach 2011, 2015 i 2019.....	23
Tabela nr 10.	Największy spadek liczby kandydatów w 2019 r. w stosunku do 2015 r.....	25
Tabela nr 11.	Symulacja naliczeń środków na diety w zależności od liczby jednostek pomocniczych.....	51

SPIS WYKRESÓW

Wykres nr 1.	Najwięcej i najmniej odbytych sesji w kadencji 2015-2019.....	19
Wykres nr 2.	Najwięcej i najmniej podjętych uchwał rad osiedli w kadencji 2015-2019.....	19
Wykres nr 3.	Najwyższa i najniższa frekwencja wyborcza w 2019 r.....	21
Wykres nr 4.	Największy wzrost i spadek frekwencji względem 2015 r.....	22
Wykres nr 5.	Największa i najmniejsza liczba kandydatów w 15 mandatowym okręgu wyborczym.....	24
Wykres nr 6.	Największa i najmniejsza liczba kandydatów w 21 mandatowym okręgu wyborczym.....	24

SPIS MAP

Mapa nr 1.	Zaproponowany przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej podział Poznania na 16 jednostek pomocniczych – dzielnic.....	8
Mapa nr 2.	Przedstawiona przez Komisję Doradczą mapa, zakładająca funkcjonowanie 37 osiedli.....	15

SPIS ZAŁĄCZNIKÓW

- Załącznik nr 1.** Szczegółowa analiza frekwencji w wyborach do rad osiedli w latach 2011, 2015 i 2019.
- Załącznik nr 2.** Wykaz środków wolnych naliczonych dla osiedli na 2019 r., bez uwzględnienia środków niewykorzystanych w 2018 r.
- Załącznik nr 3.** Wykaz środków celowych naliczonych na 2019 r.
- Załącznik nr 4a/b.** Środki przeznaczone na budowę dróg lokalnych.
- Załącznik nr 5.** Środki naliczone na 2020 r.
- Załącznik nr 6.** Prognozowane limity środków, którymi dysponowałyby osiedla w ramach każdej z grup wydatków (podział 70-5-25).
- Załącznik nr 7a.** Symulacja naliczeń środków po konsolidacji w 30 jednostek pomocniczych.
- Załącznik nr 7b.** Symulacja naliczeń środków po konsolidacji w 21 jednostek pomocniczych.
- Załącznik nr 8.** Środki finansowe jednostek pomocniczych miasta - osiedli w latach 2015-2020.
- Załącznik nr 9.** Zestawienie środków naliczonych dla osiedli w roku 2019 na wypłatę diet.
- Załącznik nr 10.** Limit środków na diety.
- Załącznik nr 11.** Możliwe terminy wyborów ogólnokrajowych w przyszłości.