Państwo i Społeczeństwo

2014 (XIV) nr 4

Dominik Jaśkowiec

UPRAWNIENIA DZIELNIC W ZAKRESIE DYSPONOWANIA ŚRODKAMI FINANSOWYMI BUDŻETU MIASTA KRAKOWA W LATACH 1991–2013

Entitlement districts for the disposition of the funds the city budget of Krakow in the years 1991–2013

Local governments of Krakow created the system of financing commune operations of auxiliary units. No other local government has not decided to transfer so many powers and financial resources to your districts or the settlements. Districts progressively have won competences from financial resources for administrative service of their offices up to the tasks entrusted to the expanded program. One of the main factors which influenced the delegation of tasks and competences of districts was to use social potential in such entities.

Key words: local government, municipal auxiliary units, public finance

Zakres uprawnień finansowych krakowskich jednostek pomocniczych wynika zarówno z przepisów rangi ustawowej, tj. ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o finansach publicznych, jak i aktów prawa miejscowego, takich jak: Statut Miasta Krakowa, statuty dzielnic, zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa – procedury realizacji zadań priorytetowych i powierzonych.

Regulacje ustawowe w stosunku do jednostek pomocniczych narzucają jedynie obligatoryjny wymóg, aby gospodarka finansowa dzielnic, osiedli i sołectw prowadzona była w ramach budżetu gminy oraz wskazują statut gminy jako dokument, w którym powinny być zawarte postanowienia dotyczące zasad zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła przez jednostki pomocnicze gminy[1].

Obowiązujący do roku 2013 Statut Miasta Krakowa w sposób bardzo ogólny odnosił się do problematyki uprawnień finansowych dzielnic, nie określając w sposób szczegółowy kompetencji jednostek pomocniczych w tym zakresie. Zapisy § 80 Statutu wskazywały jedynie zarządy dzielnic jako jednostki zarządzające w imieniu miasta składnikami mienia komunalnego przekazanymi dzielnicom oraz wprowadzały zasadę, że mienie komunalne zakupione ze środków wyodrębnionych dla dzielnicy lub przekazanych na jej rzecz pozostaje pod jej zarządem[2]. Nieco bardziej szczegółowo zapisy Statutu regulowały kwestie związane z dysponowaniem przez dzielnice środkami finansowymi. Dzielnice nie tworzyły własnego budżetu, ale prowadziły gospodarkę finansową w ramach budżetu miasta w zakresie wyodrębnionych dla nich środków[3].

Szczegółowe zasady prowadzenia gospodarki finansowej przez dzielnice zostały określone na poziomie statutów dzielnic. Statuty precyzują charakter mienia komunalnego przekazywanego przez władze miasta dzielnicom, sposób jego wykorzystania przez jednostki pomocnicze gminy oraz postanawiają, że dochód z mienia przekazanego dzielnicom stanowi dochód miasta[4]. To ostatnie rozstrzygnięcie ogranicza prowadzenie gospodarki finansowej przez jednostki pomocnicze jedynie do dysponowania środkami finansowymi wydzielonymi dla nich w budżecie miasta, czyli tylko do sfery wydatków. Pozbawienie możliwości uzyskiwania przez dzielnice dochodów własnych stanowi ograniczenie ustawowego uprawnienia jednostek pomocniczych do rozporządzania dochodami, których źródłem jest mienie komunalne będące w ich zarządzie[5].

Przepisy jednoznacznie uniemożliwiające dzielnicom korzystanie z takich dochodów zostały wprowadzone dopiero w 2002 r. przy okazji nowelizacji statutów dzielnic[6]. Zapisy statutów obowiązujących w latach 1996–2002 nie odnosiły się wprost do tej kwestii. Natomiast statuty dzielnic Krakowa uchwalone

[1] Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, tekst jedn. z późn. zm. (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148).

[2] Statut Miasta Krakowa, § 80 (Uchwała Rady Miasta Krakowa nr LXXV/732/05 z 13 kwietnia 2005 r. w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Miasta Krakowa).

[3] *Ibidem*, § 79.

[4] Statuty Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa, § 30 (Uchwała Rady Miasta Krakowa nr CXXIII/1157/02 z 9 października 2002 r.).

[5] Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. z późn. zm., art. 48 (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).

[6] Uchwała nr CXV/1053/02 Rady Miasta Krakowa z 12 czerwca 2002 r., zmieniająca uchwałę Nr LXVII/660/96 Rady Miasta Krakowa z 18 grudnia 1996 r. w sprawie organizacji i zakresu działania dzielnic, § 1 pkt 33.

22 kwietnia 1994 r. i obowiązujące w latach 1994–1996 przekazywały prawo do korzystania w całości z dochodów miasta pochodzących ze zorganizowanych przez dzielnice imprez oraz z innych form pozyskania środków w gestię jednostek pomocniczych. Dopuszczały więc pewną, bardzo ograniczoną, formę pozyskiwania przez dzielnice dochodów własnych[7].

Zupełnie inne uregulowania w kwestii uzyskiwania dochodów przez jednostki pomocnicze stanowiły pierwsze statuty dzielnic z 1991 r. Zgodnie z ich postanowieniami, środki finansowe będące w gestii jednostek pomocniczych pochodzić miały z następujących źródeł:

- dotacji przyznanych dzielnicom na wykonywanie zadań zleconych dzielnicy przez Radę Miasta Krakowa,
- środków uzyskanych z targowisk i parkingów znajdujących się na terenie dzielnicy, podatku rolnego, czynszów od krótkoterminowych dzierżaw, subwencji celowej na wyrównanie poziomu infrastruktury o charakterze lokalnym, dotacji z tytułu uciążliwości urządzeń komunalnych zlokalizowanych na terenie dzielnicy, udziału w karach płaconych gminie z tytułu zanieczyszczania środowiska, składek, zbiórek[8].

Procentowy udział dzielnic w tych dochodach miała ustalać Rada Miasta Krakowa w konsultacji z jednostkami pomocniczymi. Wprowadzenie tego typu rozwiązania przynajmniej w teorii dawało podstawy do uzyskiwania dochodów przez dzielnice i prowadzenia przez nie w ramach budżetu gminy choćby namiastki niezależnej gospodarki finansowej. Niestety, wydzielone przez Radę Miasta Krakowa w latach 1992–1993 środki finansowe dla dzielnic były bardzo skromne, wręcz symboliczne i przeznaczane jedynie na pokrycie wydatków o charakterze administracyjnym, bez możliwości uzyskiwania choćby symbolicznych dochodów z tego tytułu[9].

Pomimo początkowych trudności proces o charakterze ewolucyjnym doprowadził do ukształtowania się na początku obecnego stulecia komplementarnego systemu finansowania zadań dzielnic. System ten ma funkcjonować do roku 2014, a potem, wraz z nadaniem dzielnicom nowych statutów, zastąpi go nowy – uproszczony.

Strukturę środków wydzielonych do dyspozycji krakowskich dzielnic (według modelu funkcjonującego do roku 2014) można podzielić na trzy główne grupy. Pierwszą stanowią koszty administracyjne związane z obsługą organów dzielnicy. Do drugiej zaliczają się wydatki związane z realizacją przez dzielnice zadań priorytetowych. Trzecią grupę stanowią środki finansowe, w ramach których dzielnice realizują zadania celowe, czyli zadania powierzone. Ponadto

---

[7] Statuty Dzielnic Miasta Krakowa, § 22.5 (Uchwała Rady Miasta Krakowa nr CXI/732/94 z 22 kwietnia 1994 r. w sprawie organizacji i zakresów działania dzielnic).

[8] Statuty Dzielnic Miasta Krakowa, § 16 (Uchwała Rady Miasta Krakowa nr XXIX/198/91 z 30 sierpnia 1991 r.).

[9] K. Trafas, *Vademecum radnego dzielnicy*, Kraków 1996, s. 173.

istnieje cała gama wydatków powiązana pośrednio lub bezpośrednio z funkcjonowaniem dzielnic, na których rozdysponowanie dzielnice nie mają bezpośredniego wpływu, są to m.in. środki finansowe przeznaczane na diety radnych i wynagrodzenia dla pracowników Urzędu Miasta Krakowa obsługujących biura jednostek pomocniczych, czy też środki finansowe otrzymywane przez jednostki pomocnicze gminy w ramach konkursów dzielnic.

Wydatki administracyjne, plan finansowy

Kwoty na utrzymanie rad dzielnic wydzielane były z budżetu miasta Krakowa, a dzielnice mogły samodzielnie decydować o ich wykorzystaniu. Głównym dysponentem środków przeznaczonych na działalność danej dzielnicy była jej rada. Natomiast zarząd prowadził bieżącą gospodarkę finansową dzielnicy, a przewodniczący realizował wydatki w ramach planów finansowych (zob. tab. 1). Zgodnie z postanowieniami statutów dzielnic, dzielnice opracowywały projekty planów finansowych przedkładając je prezydentowi miasta wraz z informacją o stanie powierzonego im mienia komunalnego. Do czasu uchwalenia budżetu miasta wydatki dzielnic dokonywane były na podstawie projektu szczegółowego planu finansowego, zgodnego z projektem budżetu miasta[10].

Środki finansowe przeznaczane w ramach budżetu miasta na funkcjonowanie dzielnic wynosiły w latach 1998–2014 od 720 do 900 tys. zł i rozdzielane były równomiernie na każdą z nich. Dzielnice mogły wnioskować o przesunięcie niewykorzystanych środków na dofinansowanie zadań priorytetowych i powierzonych, co w praktyce często czyniły. Środki finansowe związane z obsługą administracyjną dzielnic nie uwzględniały części kosztów funkcjonowania dzielnic, m.in. wydatków związanych z dietami dzielnicowych radnych. Taki stan prawny funkcjonował od 1998 r., kiedy to uchwała Rady Miasta Krakowa określiła zasady i wysokość wypłacania diet za działalność społeczno-obywatelską w ramach pełnienia mandatu członka rady dzielnicy oraz przeznaczyła na ten cel odrębną pulę środków budżetowych[11].

Tabela 1. Plan finansowy Dzielnicy IX za rok 2007

Klasyfikacja budżetowa (wg §)	**Plan pierwotny w zł**	**Plan po zmianach w zł**	**Wykonanie w zł**	**Wykonanie procentowe zadania**
	50 000,00	**50 000,00**	**34 135,78**	**68,27**
§ 4110. Składki na ubezpieczenia społeczne	1 300,0	0,00	0,00	100,00

[10] Statuty Dzielnic I–XVIII Miasta Krakowa…, § 32.

[11] Uchwała Rady Miasta Krakowa nr CIII/955/98 z 7 stycznia 1998 r. w sprawie zasad ustalania i wypłacania diet dla przewodniczących, zastępców, członków zarządów dzielnic oraz członków rad dzielnic.

§ 4120. Składki na Fundusz Pracy	200,00	0,00	0,00	100,00
§ 4170. Wynagrodzenia bezosobowe	7200,00	6 000,00	6 000,00	100,00
§ 4210. Zakup materiałów i wyposażenia	11 400,00	10 600,00	9 310,09	87,83
§ 4260. Zakup energii	6 000,00	6 000,00	2 312,59	38,54
§ 4270. Zakup usług remontowych	1 600,00	1 600,00	300,00	18,75
§ 4300. Zakup usług pozostałych	8 500,00	8 500,00	2 770,16	32,60
§ 4370. Zakup usług telekomunikacyjnych	9 300,00	6 300,00	5 538,87	87,91
§ 4410. Podróże służbowe krajowe	700,00	700,00	700,00	100,00
§ 4740. Zakup materiałów papierniczych	800,00	800,00	713,07	89,13
§ 4750. Zakup akcesoriów komputerowych	3 000,00	3 000,00	41,00	1,36
§ 6060. Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	0,00	6 500,00	6 450,00	99,23

Źródło: Strona internetowa Rady Dzielnicy IX, www.dzielnica9.krakow.pl.

Zgodnie z funkcjonującymi przed rokiem 1998 zasadami podziału środków finansowych przeznaczonych na pokrycie kosztów działania jednostek pomocniczych, środki finansowe przeznaczone na ten cel w budżecie miasta dzielone były na poszczególne dzielnice w proporcji do liczby radnych, z nieznacznymi różnicami na korzyść dzielnic mniejszych. W planie budżetowym na rok 1995 kwoty te wynosiły od 39 tys. zł dla dzielnic małych (22 radnych) do 48 tys. zł dla dużych (36 radnych), w 1996 r. kształtowały się one odpowiednio: od 43 tys. zł dla rad dzielnic, w skład których wchodziło 22 radnych do 56 tys. zł wypadku, gdy w radzie dzielnicy zasiadało 36 osób[12].

Pomimo zachowania w przepisach statutu pełnej samodzielności dysponowania przez dzielnice środkami wydzielonymi dla nich w budżecie miasta, z uwagi na stosunkowo niedużą wysokość tychże środków, swoboda w ich rozdysponowaniu była znikoma. Uśredniona struktura wydatków dzielnic za lata 1994–1996 przedstawia się następująco (największe zróżnicowanie wydatków w poszczególnych dzielnicach dotyczyło głównie diet radnych): wynagrodzenia i pochodne 24 proc., diety i ryczałty zarządu 38 proc., koszty biurowe 26 proc., inne wydatki (w tym dotyczące celów społecznych) 12 proc.[13]

[12] K. Trafas, *op. cit.*, s. 173.

[13] *Ibidem*, s. 174.

Tabela 2. Struktura wydatków administracyjnych Dzielnicy III w latach 1995–1996

Rodzaj wydatków	**Rok 1995 (w zł)**	**Rok 1996 (w zł)**
Diety dla zarządu	13 166	16 800
Diety dla radnych	14 000	16 800
Podróże służbowe	120	250
Materiały i wyposażenie	603	3 423
Energia, woda	1 000	1 900
Usługi materialne	2 000	6 570
Usługi niematerialne (m.in. czynsz)	700	2 428
RAZEM	**31 589,00**	**52,371,00**

Źródło: „Wiadomości Dzielnicy III" 1996, nr 10.

Tabela 3. Składniki i wysokość diet przysługujących członkom Rady Dzielnicy III w latach 1995–1996

Składniki diety	**Wysokość diety w danym okresie (w zł)**	
	styczeń 1995 –sierpień 1996	**wrzesień 1996 –grudzień 1996**
członkowie rady niebędący członkami zarządu		
Udział w sesji rady	25	40
Udział w pracach komisji jako jej przewodniczący	15	17
Udział w pracach komisji jako jej członek	12	14
członkowie zarządu		
Dieta przewodniczącego	350	500
Dieta zastępcy przewodniczącego	400	550
Dieta członków zarządu	220	270

Źródło: zob. tab. 2.

Tabele 2 i 3 prezentują wydatki na funkcjonowanie dzielnic oraz wysokość diet radnych. Zestawienie zostało przygotowane na przykładzie Rady Dzielnicy III Prądnik Czerwony i obejmuje okres od stycznia 1995 do grudnia 1996 r.

Analizując powyższe zestawienia widać, że poziom środków finansowych przeznaczanych na obsługę administracyjną dzielnicy systematycznie wzrastał. Zwiększenie środków finansowych przeznaczonych na utrzymanie biur rad dzielnic, powiązane ze wzrostem finansowania programów zadań priorytetowych i powierzonych, dało możliwość bardziej efektywnego i skuteczniejszego działania organom krakowskich jednostek pomocniczych.

Zadania priorytetowe

Program zadań priorytetowych powstał w 1994 r. i był odpowiedzią na głosy samorządowej społeczności Krakowa, które domagały się przekazania jednostkom pomocniczym środków finansowych służących do realizacji najpilniejszych zadań o charakterze lokalnym. Największą zaletą tego programu był bardzo szeroki wachlarz obszarów, w których dzielnice mogły wskazywać zadania uznane za ważne dla społeczności lokalnych. Jednostki pomocnicze mogły realizować lub dofinansowywać przedsięwzięcia wchodzące w zakres zadań własnych miasta oraz zadania wykonywane przez powiatowe służby, inspekcje i straże.

Dziedzinami najchętniej wybieranymi przez dzielnice do realizacji zadań priorytetowych były: remonty dróg i chodników, budowa parkingów, oświetlanie ulic, zakupy i remonty w szkołach, przedszkolach i żłobkach, finansowanie imprez kulturalnych, sportowych, zakupy dla domów kultury, bibliotek oraz dofinansowywanie specjalistycznych badań medycznych, opieki społecznej i działania na rzecz bezpieczeństwa mieszkańców.

Szczegółowy sposób wyboru i realizacji zadań priorytetowych określany był zarządzeniem Prezydenta miasta Krakowa, zwanym Procedurą realizacji zadań priorytetowych dzielnic. Zgodnie z jego zapisami, rady dzielnic w terminie od 1 czerwca do 15 lipca roku planowania (rok kalendarzowy poprzedzający rok realizacji zadań) dokonywały w drodze uchwały podziału środków finansowych przeznaczonych na zadania priorytetowe, rozpisane na poszczególne zadania, wraz z określeniem kwot przeznaczonych na realizację każdego z nich[14].

Przy wyborze przez radę dzielnicy zadań istniały dwa ograniczenia. Pierwsze dotyczyło wysokości środków przeznaczanych na zadania w zakresie komunikacji z mieszkańcami dzielnicy; ich wysokość nie mogła przekroczyć 10 proc. całej kwoty, jaką dysponowała dzielnica. Drugie związane było z możliwością ustalenia przez radę dzielnicy rezerwy – jej wielkość, podobnie jak w przypadku zadań z zakresu komunikacji, nie mogła przekroczyć 10 proc. posiadanych środków.

Po podjęciu przez rady dzielnic odpowiednich uchwał zarządy wybierały realizatorów zadań, czyli właściwe ze względu na swoje kompetencje jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Krakowa i przesyłały do nich wnioski priorytetowe. Jednostki realizujące dokonywały analizy wnioskowanych zadań pod względem techniczno-finansowych możliwości ich realizacji. Gdy koszt zadania określony w kalkulacji przygotowanej przez wyznaczoną jednostkę realizującą był wyższy niż wskazany przez dzielnicę, jednostka ta zobowiązana była do zorganizowania spotkania z przedstawicielami dzielnicy w celu weryfikacji kosztów i zakresu rzeczowego zadania. Wnioski zawierające potwierdzenie przyjęcia zadania wraz z dokonaną analizą jednostki realizujące przesyłały do właściwej dzielnicy do 15 września roku planowania. W razie zaistnienia rozbieżności w ocenie możli-

[14] Zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa nr 2281/2007 z 29 października 2007 r. w sprawie wprowadzenia procedury realizacji zadań priorytetowych dzielnic, § 4.

wości przyjęcia do realizacji poszczególnych zadań na wniosek zarządu dzielnicy, organizowane były dodatkowe spotkania z udziałem przedstawicieli dzielnicy i jednostki realizującej, uzgodnienia powzięte na takiej naradzie traktowane były jako ostateczne[15].

Po weryfikacji zadań Wydział Budżetu Miasta Urzędu Miasta Krakowa umieszczał je w przedkładanym prezydentowi Krakowa projekcie uchwały budżetowej. Podjęta przez Radę Miasta Krakowa uchwała budżetowa wraz z wykazem zadań priorytetowych niezwłocznie kierowana była do właściwych realizatorów.

Zgodnie z przyjętą procedurą, rozdysponowanie rezerwy przez rady dzielnic musiało nastąpić do 30 czerwca roku realizacji, czyli roku wykonywania zadań. Proces realizacji zadań wskazanych przez dzielnice w ramach środków rezerwowych był podobny do opisanego powyżej, przy czym czas na ich realizację był znacznie krótszy.

Jednostki realizujące zadania priorytetowe zobowiązane były do przesyłania do zarządów dzielnic sprawozdań rzeczowych i finansowych ze stanu ich realizacji w dwóch terminach: półrocznym (do 20 lipca roku realizacji) oraz całorocznym (do 1 lutego roku następnego po roku realizacji). W oparciu o przesłane sprawozdania Kancelaria Rady Miasta i Dzielnic Krakowa sporządzała do 6 sierpnia roku realizacji półroczne, a do 20 lutego roku następnego – roczne sprawozdania z rzeczowego wykonania zadań[16].

Dzielnice miały prawo kontroli i oceny realizacji zadań. Z wnioskiem o kontrolę w formie uchwały mogła wystąpić rada dzielnicy. Prezydent miasta rozpatrywał wniosek rady dzielnicy i rozstrzygał o zasadności przeprowadzenia kontroli bądź też nadania sprawie biegu w innym trybie. W przypadku zlecenia kontroli, Wydział Kontroli Wewnętrznej po zakończeniu czynności kontrolnych informował wnioskodawców o dokonanych ustaleniach[17].

Procedura realizacji zadań priorytetowych dzielnic dopuszczała w wyjątkowych przypadkach dokonywanie zmian zadań. Rada dzielnicy po uzyskaniu pozytywnej opinii stosownej jednostki realizującej mogła podjąć w tej sprawie stosowną uchwałę[18].

Wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań priorytetowych ustalana była przez Radę Miasta Krakowa w uchwale budżetowej i dzielona po równo dla wszystkich osiemnastu dzielnic. W momencie uruchomienia programu w 1994 r. jednostki pomocnicze otrzymały po 300 tys. zł. W kolejnych latach nastąpił systematyczny wzrost środków przeznaczanych na zadania priorytetowe, przy czym największa jego dynamika przypadła na okres 1997–2001. Wtedy to środki przeznaczane przez Radę Miasta Krakowa na ten

[15] *Ibidem*, §9.

[16] *Ibidem*, § 13.

[17] Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa nr 1362/2008 z 9 lipca 2008 r. w sprawie wprowadzenia procedury kontroli zadań priorytetowych i powierzonych dzielnic.

[18] Zarządzenie nr 2281/2007…, § 17.

cel wzrosły o ponad połowę. Z uwagi na kryzys w finansach miasta w 2010 r., nakłady na program zostały jednak przejściowo obniżone[19]. Wysokość środków przeznaczanych na ten cel w budżecie miasta prezentuje tab. 4.

Tabela 4. Wysokość środków finansowych przeznaczana na zadania priorytetowe dzielnic w latach 1994–2014

Lata	Środki ogółem w zł	Środki przypadające na jedną dzielnicę w zł
1994	5 400 000	300 000
1995	6 300 000	350 000
1996	6 300 000	350 000
1997	6 300 000	350 000
1998	7 200 000	400 000
1999	7 920 000	440 000
2000	9 000 000	500 000
2001	9 450 000	525 000
2002	9 450 000	525 000
2003	9 450 000	525 000
2004	9 900 000	550 000
2005	10 260 000	570 000
2006	10 800 000	600 000
2007	10 800 000	600 000
2008	11 016 000	612 000
2009	11 466 000	637 000
2010	8 028 000	446 000
2011	18 028 000	1 001 500
2012	9 936 000	552 000
2013	9 540 000	530 000
2014	8 460 000	470 000

Źródło: Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa, www.bip.krakow.pl.

Przekazywane dzielnicom środki finansowe pozwoliły na uruchomienie w latach 1994–2004 następującej liczby zadań: 330 w 1994 r., około 600 rocznie w latach 1995–1998 i łącznie 3060 zadań w trakcie III kadencji (lata 1999–2002). W pierwszym roku budżetowym IV kadencji jednostki pomocnicze zgłosiły do realizacji 703 zadania[20]. Tabela 5 przedstawia w sposób szczegółowy liczbę zadań zgłoszonych przez dzielnice w latach 2003–2006.

Oprócz współpracy z organizacjami pozarządowymi, jednostki pomocnicze gminy przeznaczały stosunkowo dużą część środków finansowych otrzymywanych w ramach programu zadań priorytetowych na zadania z zakresu komu-

[19] M. Wrzos-Lubaś, *Prezydent Krakowa tnie kasę w dzielnicach*, www.gazetakrakowska.pl.

[20] „Dzielnice Miasta Krakowa na przestrzeni wieków", Konferencja z okazji 14 rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w Krakowie, Kraków, kwiecień 2005, s. 10.

nikacji z mieszkańcami dzielnicy. W ramach tego segmentu zadań realizowane były przedsięwzięcia takie, jak: druk, redakcja i kolportaż dzielnicowych gazetek, druk materiałów promocyjnych i informacji o dzielnicach, obsługa tablic informacyjnych oraz stron internetowych. Na druk samych gazetek rady dzielnic w 2003 roku przeznaczyły kwotę ponad 380 tys. zł[21].

Tabela 5. Liczba zadań priorytetowych dzielnic w latach 2003–2006

Rok	**Numer dzielnicy i liczba zadań**																	
	1	2	3	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	**12**	**13**	**14**	**15**	**16**	**17**	**18**
2003	49	49	40	47	27	32	29	44	29	51	35	36	42	35	18	43	51	34
2004	39	61	45	53	40	37	29	44	37	46	26	57	43	39	32	45	57	47
2005	48	44	50	35	33	29	34	43	44	44	34	57	52	46	27	51	56	54
2006	35	54	51	35	37	29	37	41	43	40	44	50	43	42	30	47	49	39
Łącznie	171	208	186	170	137	127	129	172	153	181	139	200	180	162	107	186	213	174
Suma za całą IV kadencję																	**2995**	

Źródło: zob. tab. 4.

Stworzenie skutecznego programu zadań priorytetowych przez władze samorządowe Krakowa należy niewątpliwie do sukcesów krakowskiego samorządu. Poza Gdynią i Poznaniem samorządy innych polskich gmin nie zdecydowały się w owym czasie wprowadzić rozwiązań. Ważnym argumentem przemawiającym na korzyść programu jest poziom wykorzystywania przez dzielnice środków finansowych otrzymywanych w jego ramach. Większość jednostek pomocniczych gminy potrafi, pomimo bardzo skomplikowanej procedury realizacji zadań, wykorzystać 99% przyznanych środków. Poziom wykorzystywania przez dzielnice środków przyznanych w ramach zadań priorytetowych w IV kadencji w latach 2003–2006 przedstawia tabela 6.

Tabela 6. Stopień wykorzystania przez dzielnice środków priorytetowych w latach 2003–2006

Rok	**Numer dzielnicy i stopień wykorzystania środków priorytetowych w proc.**																	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
2003	98,9	98,4	99,5	98,6	90,0	99,6	99,8	99,5	75,4	98,8	98,4	97,8	98,6	98,0	99,3	98,0	99,4	99,4
2004	97,4	96,3	98,2	98,9	98,7	99,4	98,7	99,3	99,6	94,2	99,0	98,2	99,8	98,7	99,9	99,7	99,3	99,4
2005	99,4	99,6	99,8	99,9	99,8	99,9	99,2	97,8	99,2	97,2	82,5	98,5	98,3	98,9	99,7	99,9	99,7	97,4
2006	98,9	93,6	99,4	98,6	94,4	99,4	98,7	99,2	97,2	98,5	99,1	98,3	99,8	98,5	98,6	99,2	95,3	98,8
Średnia	**98,6**	**97,0**	**99,2**	**99,0**	**95,7**	**99,6**	**99,1**	**98,9**	**92,9**	**97,2**	94,7	98,2	99,1	98,5	99,4	99,2	98,4	98,7
Średnia za całą IV kadencję																97,98 proc.		

Źródło: zob. tab. 4.

[21] *Ibidem*, s. 16.

Analizując realizowane zadania pod kątem struktury wydatków należy zauważyć, że dominującą pozycję posiadają wydatki bieżące, stanowiące około 80 proc. całej kwoty wydatkowanej przez dzielnice na zadania priorytetowe. Pozostałe środki, czyli około 20 proc., przeznaczane są na inwestycje. Główną pozycją realizowaną w ramach wydatków bieżących są zadania z zakresu oświaty, pochłaniające (w latach 2003–2006) ponad 25 proc. wszystkich środków priorytetowych. Ponadto dzielnice w ramach wydatków bieżących finansowały zadania z zakresu gospodarki komunalnej, kultury, sportu, rekreacji, bezpieczeństwa, pomocy społecznej oraz zdrowia. Do najczęściej realizowanych przez jednostki pomocnicze inwestycji należały także przedsięwzięcia związane z gospodarką komunalną (ponad 50 proc. wszystkich wydatków inwestycyjnych dzielnic) oraz bezpieczeństwem i oświatą. Struktura finansowania przez poszczególne dzielnice zadań nie jest jednolita, istnieją stosunkowo duże różnice pomiędzy poszczególnymi jednostkami pomocniczymi w tym zakresie.

Reasumując należy stwierdzić, że pozytywne doświadczenia w zakresie funkcjonowania programu zadań priorytetowych przełożyły się bezpośrednio na wprowadzenie od stycznia 2015 r. nowych zasad finansowania zadań dzielnicowych.

Zadania powierzone

Trzecim filarem finansowania zadań dzielnic był program zadań powierzonych. **Środki finansowe** na zadania powierzone były zaplanowane w budżecie miasta Krakowa i wyodrębnione według poszczególnych dziedzin. Wysokość środków rozdzielana była na poszczególne dzielnice na podstawie odpowiednich algorytmów ustalonych w szczegółowych procedurach planowania i realizacji zadań powierzonych (poza zadaniami: Lokalne wydarzenia kulturalne, program „Bezpieczny Kraków" oraz Problematyka osób niepełnosprawnych – gdzie każda z dzielnic dysponowała jednakową kwotą). Dzielnice określały w formie uchwał listy rankingowe zadań. Wydziały i miejskie jednostki organizacyjne dokonywały ich oceny techniczno-finansowej. Po zatwierdzeniu wskazanych zadań angażowano środki finansowe, a wydziały i inne jednostki budżetowe przystępowały do realizacji. Dzielnice posiadały kontrolę nad realizacją zadań, włącznie z możliwością wnioskowania o zmianę realizatora. Poziom wykorzystania środków przeznaczonych na zadania powierzone w dzielnicach oscylował w granicach 98–99 proc., co świadczyło o maksymalnym rozdysponowaniu przez te jednostki otrzymywanych środków[22]. W tabeli 7 przedstawiono wysokość środków przeznaczanych na zadania powierzone dzielnic w latach 1997–2010.

Zasady planowania i realizacji zadań powierzonych z poszczególnych dziedzin określały zarządzenia prezydenta Krakowa, zwane procedurami plano-

[22] *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa*, www.bip.krakow.pl.

wania i realizacji zadań powierzonych. Każda z dziedzin objętych zadaniami powierzonymi miała odrębną procedurę. Wyjątek dotyczył jedynie zadań z zakresu modernizacji ogródków jordanowskich oraz zadań z zakresu tworzenia zieleńców i skwerów, których planowanie i realizację określono jednym zarządzeniem.

Procedura planowania i realizacji zadań powierzonych o najbardziej specyficznych zapisach dotyczyła prac remontowych przeprowadzanych w gimnazjach, szkołach podstawowych oraz przedszkolach. Zgodnie z jej zapisami, w marcu i kwietniu roku poprzedzającego rok realizacji zadań, dokonywany był przegląd stanu technicznego placówek oświatowych, w którym udział brali przedstawiciele Wydziału Edukacji Urzędu Miasta Krakowa, dzielnicy oraz Zakładu Ekonomiki Oświaty w Krakowie (do 2009 r. przedstawicielami ZEO byli pracownicy właściwego terytorialnie jednego z trzech działających podówczas Zakładów Ekonomiki Oświaty)[23]. Na podstawie przeglądu Wydział Edukacji sporządzał wykaz potrzeb remontowych poszczególnych placówek i przekazywał go poszczególnym dzielnicom. Jednostki pomocnicze na jego podstawie ustalały wstępne listy rankingowe proponowanych prac remontowych w celu sporządzenia kosztorysów i przekazywały je do Wydziału Edukacji w nieprzekraczalnym terminie do 5 lipca roku poprzedzającego rok realizacji zadań.

Po przekazaniu przez Wydział Edukacji informacji do dzielnic o kwotach przysługujących im na realizację zadań remontowych, jednostki pomocnicze do końca października roku poprzedzającego rok realizacji podejmowały stosowne uchwały, wskazując w formie listy rankingowej wykaz zadań wraz z przypisanymi doń kwotami, które nie mogły się różnić się od kwot wskazanych w wycenach i kosztorysach inwestorskich. Procedura przewidywała możliwość etapowania zadań (realizację w kilku latach budżetowych), jeżeli ich koszt przewyższał możliwości finansowe dzielnicy w danym roku. Ponadto prace remontowe realizowane w ramach zadań powierzonych mogły zostać dofinansowane ze środków przeznaczanych na realizację zadań priorytetowych. Podobny schemat podziału środków finansowych oraz zasady planowania i realizacji zadań obowiązywał także przy pracach remontowych w żłobkach, przy czym jednostką odpowiedzialną za ich realizację nie był Wydział Edukacji, ale Wydział Spraw Społecznych Urzędu Miasta Krakowa[24] (od 2007 r. funkcję tą przejęło wyodrębnione z Wydziału Biuro ds. Ochrony Zdrowia Urzędu Miasta Krakowa)[25].

[23] Uchwała Rady Miasta Krakowa nr LXXII/916/09 z 20 maja 2009 r. w sprawie reorganizacji jednostki budżetowej Zespołu Ekonomiki Oświaty Kraków – Zachód w Krakowie, zmiany jej nazwy i nadania statutu oraz likwidacji jednostek budżetowych: Zespołu Ekonomiki Oświaty Kraków – Południe i Zespołu Ekonomiki Oświaty Kraków – Wschód.

[24] Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa nr 1451/2005 z 5 sierpnia 2005 r. w sprawie procedury planowania i realizacji prac remontowych żłobków.

[25] Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa nr 2306/2011 z 10 października 2011 r. w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Biura ds. Ochrony Zdrowia.

Tabela 7. Środki przeznaczane na zadania powierzone dzielnicom w latach 1997–2010 (w zł)

DZIEDZINY ZADAŃ POWIERZONYCH	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**RAZEM**
Prace remontowe szkół podstawowych i przedszkoli	4 000 000	4 600 000	5 060 000	5 370 000	5 640 000	5 640 000	5 640 000	5 640 000	5 800 000	11 800 000	11 800 000	12 036 000	12 519 000	8 764 200	104 309 200
Prace remontowe żłobków										240 000	240 000	245 000	255 240	180 000	1 160 240
Prace remontowe dróg i chodników	3 000 000	3 450 000	7 510 000	10 500 000	11 025 000	11 025 000	11 025 000	11 025 000	11 340 000	23 600 000	23 600 000	24 072 000	25 038 000	17 532 000	193 742 000
Modernizacja ogródków jordanowskich	1 000 000	1 150 000	1 270 000	1 350 000	1 418 000	1 418 000	1 418 000	1 418 000	1 458 000	3 040 000	3 040 000	3 101 000	3 231 000	2 268 000	26 580 000
Tworzenie skwerów wraz z małą architekturą	1 000 000	1 150 000	1 210 000	1 350 000	1 418 000	1 418 000	1 418 000	1 418 000	1 418 000	3 040 000	3 040 000	3 101 000	3 231 000	2 268 000	26 480 000
Budowa i modernizacja ulic lokalnych wraz z oświetleniem	---------	---------	---------	8 620 000	10 791 000	7 518 000	5 819 000	5 252 000	4 400 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	67 400 000
Lokalne wydarzenia kulturalne	---------	---------	---------	180 000	189 000	189 000	189 000	189 000	194 400	403 200	403 200	412 000	428 760	300 600	3 078 160
Program poprawy bezpieczeństwa „Bezpieczny Kraków”	---------	---------	---------	---------	126 000	126 000	126 000	126 000	129 600	270 000	270 000	276 000	288 000	201 600	1 939 200
Problematyka osób niepełnosprawnych	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	2 160 000	2 160 000	2 204 000	2 295 000	1 620 000	10 439 000
Osiedlowa i szkolna infrastruktura sportowa	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	900 000	900 000
RAZEM:	**9 000 000**	**10 350 000**	**15 050 000**	**27 370 000**	**30 607 000**	**27 334 000**	**25 635 000**	**25 068 000**	**24 740 000**	**49 553 200**	**49 553 200**	**50 447 000**	**52 286 000**	**39 034 400**	**436 027 800**

Źródło: „Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa”, www.bip.krakow.pl.

Procedury planowania i realizacji zadań powierzonych z zakresu budowy i przebudowy ulic lokalnych wraz z oświetleniem oraz remontów dróg, chodników i oświetlenia, charakteryzowały się stosunkowo skomplikowanymi algorytmami określającymi podział środków między poszczególne jednostki pomocnicze. Dla pierwszej grupy zadań całkowita kwota przypadająca poszczególnym dzielnicom była uzależniona od sumy powierzchni ulic gminnych, zakwalifikowanych do modernizacji w danej dzielnicy w stosunku do potrzeb modernizacyjnych występujących w skali całego miasta i wyliczana była według następującego wzoru:

$$U_{dzi} = N_{Bmul} \bullet (0{,}02 + 0{,}64) \frac{1{,}5 \bullet S_{N.nietrw.ul.dzi} + S_{N.trw.ul.dzi}}{1{,}5 \bullet S_{N.nietrw.ul.} + S_{N.trw.ul.}} \quad (1)$$

gdzie:

U_{dzi} – środki do dyspozycji danej dzielnicy

N_{Bmul} – nakłady przeznaczone w budżecie danego roku na realizację zadań powierzonych z zakresu budowy i przebudowy ulic lokalnych wraz z oświetleniem

$S_{N.nietrw.ul.dzi}$ – suma powierzchni normatywnej ulic gminnych o nietrwałej nawierzchni (gruntowe i tłuczniowe) zakwalifikowanych do modernizacji w danej dzielnicy

$S_{N.trw.ul.dzi}$ – suma powierzchni normatywnej ulic gminnych o trwałej nawierzchni (asfaltowe) zakwalifikowanych do modernizacji w danej dzielnicy

$S_{N.nietrw.ul.}$ – suma powierzchni normatywnej ulic gminnych o nietrwałej nawierzchni (gruntowe i tłuczniowe) zakwalifikowanych do modernizacji w całym mieście

$S_{N.trw.ul.}$ – suma powierzchni normatywnej ulic gminnych o trwałej nawierzchni (asfaltowe) zakwalifikowanych do modernizacji w całym mieście

Realizacja zadań powierzonych z zakresu budowy i przebudowy ulic lokalnych wraz z oświetleniem następowała na podstawie uchwał podejmowanych przez rady dzielnic do końca sierpnia roku poprzedzającego rok wykonywania zadań. Dzielnice wskazywały w nich kolejność i hierarchię wnioskowanych zadań biorąc pod uwagę:

- najpilniejsze potrzeby w tym zakresie, szczególnie inicjatywy mieszkańców zgłaszane w trybie LII (Lokalnych Inicjatyw Inwestycyjnych),
- uzupełnienie w stosunku do innych zadań realizowanych przez jednostki miejskie,
- koordynację z innymi zadaniami zawartymi w planie zadań powierzonych w zakresie prac remontowych dróg, chodników i oświetlenia oraz zadań priorytetowych dzielnicy,
- możliwości finansowe realizacji zadania, tzn. wysokość środków przewidzianych na dany rok w budżecie miasta oraz środków planowanych na wydatki budżetu miasta związane z wieloletnimi programami inwestycyjnymi.

Kwoty przypadające poszczególnym dzielnicom w ramach zadań powierzonych w zakresie prac remontowych dróg, chodników i oświetlenia określone zostały z uwzględnieniem sumy powierzchni rzeczywistej ulic gminnych danej dzielnicy, znajdujących się wewnątrz i na zewnątrz pierwszej obwodnicy Krakowa w stosunku do powierzchni rzeczywistej ulic gminnych w całym mieście, przy zastosowaniu poniższego wzoru.

$$U_{dzi} = N_{Bub} \bullet (0{,}02 + 0{,}64) \frac{1{,}5 \bullet PUL_{w.I.obw.} + PUL_{poza.I.obw.Dzi}}{1{,}5 \bullet PUL_{w.I.obw.} + PUL_{poza.I.obw.}} \quad (2)$$

gdzie:
U_{dzi} – środki do dyspozycji danej dzielnicy
N_{Bub} – środki budżetowe przeznaczone na realizację zadań powierzonych z zakresu prac remontowych dróg, chodników i oświetlenia
$PUL_{w.I.obw.}$ – powierzchnia rzeczywista ulic gminnych wewnątrz pierwszej obwodnicy
$PUL_{poza.I.obw.Dzi}$ – powierzchnia ulic gminnych w danej dzielnicy poza pierwszą obwodnicą
$PUL_{poza.I.obw.}$ – powierzchnia ulic gminnych w całym mieście (poza pierwszą obwodnicą)[26].

W przypadku, gdy do realizacji zadania konieczne jest pozyskanie na rzecz miasta gruntów, Wydział Geodezji Urzędu Miasta Krakowa dokonywał na podstawie operatu ewidencji wstępnego ustalenia stanu własnościowego terenów wchodzących w zakres zadania, a Wydział Skarbu Miasta Urzędu Miasta Krakowa na tej podstawie przeprowadzał analizę możliwości pozyskania ich przez miasto. W przypadku, gdy zadanie nie mogło być zrealizowane jednostka realizująca informowała o tym dzielnice, której rada podejmowała uchwałę korygującą wskazane zadanie.

Procedura prac remontowych dróg i chodników, podobnie jak procedura remontów placówek oświatowych, przewidywała dokonywanie corocznych przeglądów stanu dróg i chodników przez przedstawicieli dzielnic oraz jednostek odpowiedzialnych za utrzymanie infrastruktury drogowej w mieście. Na podstawie przeglądu sporządzane są wykazy aktualnych potrzeb w zakresie remontów dróg i chodników wraz z zakresami rzeczowymi oraz wstępnym szacunkowym określeniem kosztów realizacji prac remontowych. Na podstawie wykazu i szacunkowych kosztów dzielnice do 15 października roku poprzedzającego rok realizacji zadań ustalały w formie uchwały listy rankingowe zadań. Wprowadzenie nowych zadań możliwe było dopiero po wyczerpaniu możliwości realizacji zadań zapisanych na liście hierarchicznej.

Środki finansowe dostępne w ramach programu prac remontowych dróg, chodników i oświetlenia, mogły być przeznaczane za zgodą Rady Miasta Krako-

[26] Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa nr 1077/2004 z 5 lipca 2004 r. w sprawie procedur planowania i realizacji zadań powierzonych dzielnicom w zakresie budowy i przebudowy ulic gminnych wraz z oświetleniem oraz w zakresie prac remontowych dróg, chodników i oświetlenia.

wa na dofinansowanie zadań planowanych i realizowanych w ramach programu budowa i modernizacja ulic lokalnych lub zadań priorytetowych. Dzielnice mogły ponadto planować zadania remontowe wieloletnie pod warunkiem, że obejmują daną kadencję rady. W takich przypadkach rada dzielnicy musiała podjąć uchwałę, w której gwarantowała finansowanie zadania we wszystkich latach jego realizacji.

Kolejna analizowana procedura: planowania i realizacji zadań z zakresu tworzenia, modernizacji i utrzymania ogródków jordanowskich (osiedlowych placów zabaw) oraz zieleńców i skwerów wraz z małą architekturą, regulowała planowanie i realizację zadań powierzonych z dwóch ściśle powiązanych ze sobą dziedzin, tj. modernizacji ogródków jordanowskich oraz tworzenia i modernizacji zieleńców i skwerów. Zgodnie z postanowieniami uchwały Zarządu Miasta Krakowa, dzielnice dysponowały całością środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań z tego zakresu, przy czym tworzone przez jednostki pomocnicze listy rankingowe obligatoryjnie musiały otwierać zadania wskazane przez jednostkę realizującą (obecnie jest to: Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie) związane z bieżącym utrzymaniem i konserwacją ogródków jordanowskich. Taki zapis procedury wprowadzał ograniczenie w uprawnieniach decyzyjnych dzielnic, ale gwarantował finansowanie w pierwszej kolejności prac zapewniających bezpieczne funkcjonowanie istniejących obiektów. Podział środków finansowych pomiędzy poszczególne dzielnice odbywał się na podstawie kilkustopniowej procedury. Środki budżetowe przeznaczone na zadania z zakresu tworzenia zieleńców i skwerów wraz z małą architekturą dzielone były w równych częściach na każdą z dzielnic (Lz), natomiast wielkość środków przeznaczanych na prace modernizacyjne ogródków jordanowskich w poszczególnych dzielnicach (Lo) uzależniona była od liczby placów zabaw, jakie znajdują się na jej terenie. Szczegółowe zasady podziału środków określa wzór:

$$LD = Lz + Lo \tag{3}$$

gdzie:
LD – limit dzielnicy na ogródki jordanowskie zieleńce i skwery wraz z małą architekturą
Lz – kwota dzielnicy ze środków budżetowych przeznaczonych na zieleńce i skwery
Lo – kwota dzielnicy ze środków budżetowych przeznaczonych na ogródki jordanowskie.

Jednostki pomocnicze mogły realizować zadania jedynie na terenach będących własnością Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa, przy czym w odróżnieniu od innych zadań powierzonych, procedura dopuszczała do 2011 r. możliwość współfinansowania zadań na terenach spółdzielni mieszkaniowych. Działo się tak w przypadku, gdy spółdzielnia pokrywała co najmniej 50 proc. kosztów realizacji zadania oraz zadeklarowała przejęcie obowiązków gospodarza placu zabaw i jego utrzymanie w przyszłości. Ponadto w ramach zadań

powierzonych z zakresu tworzenia, modernizacji i utrzymania ogródków jordanowskich (osiedlowych placów zabaw) oraz zieleńców i skwerów wraz z małą architekturą, istniała możliwość dofinansowania doposażenia obiektów zabawowo-sportowych na terenie szkół i przedszkoli w wypadku, gdy zapewniony będzie ich ogólnodostępny charakter[27].

Jak już wspomniano, zadaniami powierzonymi, w których środki finansowe dzielone są pomiędzy poszczególne dzielnice w równych częściach były zadania realizowane w ramach programu poprawy bezpieczeństwa dla miasta Krakowa pod nazwą „Bezpieczny Kraków" oraz inicjatywy: Lokalne wydarzenia kulturalne i Problematyka osób niepełnosprawnych. Procedury wyboru i realizacji zadań w ramach tych trzech programów charakteryzują się pewnym podobieństwem. Jednostkami Urzędu Miasta Krakowa nadzorującymi te trzy programy były odpowiednio: dla zadań realizowanych w ramach Lokalnych wydarzeń kulturalnych – Wydział Kultury i Dziedzictwa Narodowego[28], dla zadań finansowanych w ramach Programu „Bezpieczny Kraków" – Wydział Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego[29], a dla zadań z zakresu Problematyki osób niepełnosprawnych – Wydział Świadczeń Socjalnych[30].

Ostatnim, najmłodszym programem zadań powierzonych, były zadania z zakresu budowy, modernizacji, prac remontowych osiedlowej i szkolnej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej, wprowadzone uchwałą Rady Miasta Krakowa w 2009 r. (dzielnice rozpoczęły realizację zadań w ramach tego programu od roku budżetowego 2010).[31].

Zgodnie z zarządzeniem prezydenta Krakowa w sprawie wprowadzenia procedury planowania i realizacji zadań powierzonych dzielnicom w zakresie budowy, modernizacji, prac remontowych osiedlowej i szkolnej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej, realizatorem zadań wskazanych przez dzielnice był Zarząd Infrastruktury Sportowej. Podział środków finansowych pomiędzy poszczególne jednostki pomocnicze odbywał się proporcjonalnie do liczby ludności zamieszkującej na ich terenie, co jest rozwiązaniem stosowanym jedynie w tym programie.

---

[27] Uchwała Zarządu Miasta Krakowa nr 370/2000 z 10 kwietnia 2000 r. w sprawie wprowadzenia Procedury planowania i realizacji zadań w zakresie tworzenia, modernizacji i utrzymania ogródków jordanowskich oraz zieleńców i skwerów wraz z małą architekturą.

[28] Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa nr 636/2003 z 13 maja 2003 r. w sprawie zmian w Procedurze planowania i realizacji kulturalnych wydarzeń lokalnych dzielnic.

[29] Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa nr 15/2004 z 12 stycznia 2004 r. w sprawie wprowadzania Procedury planowania i realizacji zadań w ramach programu poprawy bezpieczeństwa dla miasta Krakowa pod nazwą „Bezpieczny Kraków".

[30] Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa nr 1326/2005 z 14 lipca 2005 r. w sprawie wprowadzenia Procedury planowania i realizacji zadań powierzonych dzielnicom w zakresie problematyki osób niepełnosprawnych.

[31] Uchwała Rady Miasta Krakowa nr LXX/912/09 z 29 kwietnia 2009 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Miasta Krakowa nr XXXI/232/99 z 6 października 1999 r. w sprawie powierzenia dzielnicom kompetencji decyzyjnych przy wyborze szczegółowych zadań w określonych dziedzinach.

Komisje złożone z przedstawicieli Zarządu Infrastruktury Sportowej oraz danej dzielnicy przeprowadzały przegląd istniejących gminnych obiektów sportowych oraz innej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej, jednocześnie ustalając możliwości utworzenia nowych. Realizator sporządzał w konsultacji z dzielnicami wykazy potrzeb (wraz ze wstępnym szacunkowym określeniem kosztów) i przekazywał je dzielnicom do 31 maja roku planowania zadania. Dzielnice ustalały listy rankingowe w zakresie budowy, modernizacji, prac remontowych osiedlowej i szkolnej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej do 15 sierpnia roku planowania. W przypadku niepodjęcia stosownej uchwały przez radę dzielnicy Zarząd Infrastruktury Sportowej samodzielnie ustalał listę rankingową realizowanych zadań[32].

Zadania powierzone z zakresu budowy, modernizacji, prac remontowych osiedlowej i szkolnej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej mogły być realizowane w cyklu wieloletnim, nie dłużej jednak niż 3 lata, procedura dopuszczała ponadto współfinansowanie do wysokości 50% kosztów zadań realizowanych na terenie będącym własnością spółdzielni mieszkaniowych, przy czym spółdzielnia mieszkaniowa musiała zagwarantować przejęcie obowiązków gospodarza obiektu sportowego oraz zapewnić jego ogólnodostępny charakter.

Program zadań powierzonych stanowił podstawowy element finansowania działalności krakowskich dzielnic. Istota samego programu (celowość wydatków w poszczególnych obszarach), stopniowe zwiększanie liczby dziedzin objętych zadaniami powierzonymi, jak też stopniowy wzrost roku środków finansowych przewidzianych na realizację zadań, skomplikowały proces realizacji zadań wskazywanych przez dzielnice. Przyjęcie różnych procedur dla poszczególnych dziedzin objętych programem zadań powierzonych utrudniało efektywne wykorzystanie środków finansowych oraz poprawne planowanie zadań w układzie wieloletnim.

Pozostała grupa wydatków związana z funkcjonowaniem jednostek pomocniczych

Analizując finanse dzielnic nie sposób nie odnieść się także do grupy wydatków, która związana jest z istnieniem jednostek pomocniczych w Krakowie, a o której przeznaczeniu nie mogą samodzielnie decydować rady dzielnic. Do tego typu wydatków należą m.in. koszty diet członków rad dzielnic czy środki przeznaczane na tzw. Konkurs Dzielnic.

[32] Zarządzenie nr 1729/2009 Prezydenta Miasta Krakowa z 7 sierpnia 2009 r. w sprawie wprowadzenia procedury planowania i realizacji zadań powierzonych dzielnicom w zakresie budowy, modernizacji, prac remontowych osiedlowej i szkolnej infrastruktury sportowej i rekreacyjnej w ramach uprawnień decyzyjnych dzielnic przyznanych uchwałą Rady Miasta Krakowa nr XXXI/232/99 z 6 października 1999 r. w sprawie powierzenia dzielnicom kompetencji decyzyjnych przy wyborze szczegółowych zadań w określonych dziedzinach (z późn. zm.).

Do 1998 r. diety radnych dzielnic stanowiły część wydatków związanych z funkcjonowaniem biur jednostek pomocniczych, a ich wielkość była uzależniona od wewnętrznych rozstrzygnięć rad dzielnic. W 1997 r. uchwałą Rady Miasta Krakowa wprowadzono osobne diety dla przewodniczących dzielnic, których wielkość wynosić miała 1,5 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej[33], a w 1998 r. diety dla pozostałych członków rad dzielnic. Zgodnie z uchwałą Rady Miasta Krakowa, członkowie zarządu oraz członkowie rad dzielnic otrzymywać mieli dietę za udział w posiedzeniach rad, zarządów i komisji dzielnic oraz zespołów problemowych, do których desygnowani zostali uchwałą rady dzielnicy. Wysokość uposażenia miała być uzależniona od średniego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej oraz określana na podstawie specjalnego wzoru[34]:

$$Di = \{Ws \bullet [Os/Ns] + Wk \times [Ok/Nk] + W \bullet \{Od/Nd\} + F\} \bullet Sk \qquad (4)$$

gdzie dla członków rad dzielnicy niebędących członkami zarządu:
Sk – przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej
A – 1,2 przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej
Wk – współczynnik dotyczący posiedzeń komisji
Ws – współczynnik dotyczący sesji: Ws = 0,04 A
Wk – dla członka rady należącego do jednej komisji: Wk = 0,02A
Wk – dla członka rady należącego do dwóch i więcej komisji: Wk = 0,04 A
Os – liczba obecności członka rady na sesjach w danym miesiącu obliczeniowym
Ns – liczba wszystkich sprawdzeń obecności na sesjach w danym miesiącu obliczeniowym
Ok – liczba obecności członka rady na posiedzeniach wszystkich komisji, których jest członkiem w danym miesiącu obliczeniowym
Nk – liczba wszystkich posiedzeń komisji, do których członek rady jest powołany w danym miesiącu obliczeniowym
W – współczynnik dotyczący wykonywanych przez dzielnicowych radnych zadań statutowych dzielnic: W = 1,1 A
Od – liczba protokołowanych spotkań i posiedzeń zespołów problemowych, do których był desygnowany, a w których uczestniczył członek rady
Nd – liczba wszystkich indywidualnych uczestnictw w protokołowanych spotkaniach i posiedzeniach zespołów problemowych, do których byli desygnowani członkowie rady
F – stały współczynnik dodatku funkcyjnego wynoszący:
– dla przewodniczącego komisji F = 0,04 A
– gdzie dla członków rad dzielnicy będących członkami zarządu:
F – stały współczynnik dodatku funkcyjnego:
– dla przewodniczącego zarządu F = A

[33] Uchwała Rady Miasta Krakowa nr LXXIII/725/97 z 19 marca 1997 r. w sprawie zasad ustalania i wypłacania diet dla przewodniczących zarządów dzielnic.

[34] Uchwała Rady Miasta Krakowa nr CIII/955/98 z 7 stycznia 1998 r. w sprawie zasad ustalania i wypłacania diet dla przewodniczących, zastępców, członków zarządów dzielnic oraz członków rad dzielnic.

– dla zastępcy przewodniczącego zarządu F = 0,5 A
– dla członka zarządu F = 0,25 A.

Rada Miasta Krakowa jednak już w maju 1998 r. zmieniła zasady ich wypłacania, podnosząc współczynnik A (wielokrotność wynagrodzenia w gospodarce narodowej) do wysokości 1,3[35]. Kolejne nowelizacje uchwał Rady Miasta Krakowa z lat 2003 i 2006 obniżyły wspomniany współczynnik do poziomu 1,075-krotności średniego wynagrodzenia w gospodarce rynkowej oraz wprowadziły zasadę, że dietę za działalność w radach dzielnic mogą pobierać jedynie ci radni, którzy nie sprawują jednocześnie mandatu Radnego Miasta Krakowa i członka rady dzielnicy[36].

Pomimo skomplikowanego wzoru, na jakim opiera się ustalanie wysokości diet członków rad dzielnic, system jest stosunkowo czytelny i przejrzysty. Przewodniczący dzielnic i pozostali członkowie zarządów dzielnic pobierają stałe miesięczne uposażenie, natomiast pozostali członkowie rad dzielnic, diety uzależnione od ich zaangażowania w prace jednostki pomocniczej (uczestnictwo w komisjach, zespołach, spotkaniach, sesjach). Dla przykładu, wysokość diet w 2003 r. wynosiła dla przewodniczących zarządów dzielnic 2 228,68 zł, dla ich zastępców 1 114,34 zł, dla członków zarządów 557,17 zł, a pozostałych dzielnicowych radnych do 378,88 zł[37].

Wzrost średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w latach 2004–2008 spowodował wzrost uposażenia członków rad dzielnic, zjawisko to dotyczyło głównie poborów przewodniczących zarządów, których diety przekroczyły w 2007 r. wysokość wynagrodzenia radnych miejskich (2,7 tys. zł miesięcznie), by osiągnąć pod koniec 2008 r. kwotę 3,1 tys. zł miesięcznie. Wydatki Budżetu Miasta Krakowa na diety członków rad dzielnic wyniosły w 2008 r. 2,7 mln złotych, natomiast miejskich radnych – 1,5 mln[38].

Duża rozpiętość w wysokości diet otrzymywanych przez członków rad dzielnic wynika z zakresu sprawowanych obowiązków w dzielnicy i jest odzwierciedleniem faktycznego zaangażowania w prace rady związane ze sprawowaną w niej funkcją. Przyjęta organizacja pracy dzielnicy nakłada obowiązki i odpowiedzialność na osoby sprawujące funkcje przewodniczących zarządów dzielnic (wynika to m.in. z obowiązku reprezentowania dzielnicy na zewnątrz, odpowiedzialności za mienie dzielnicy etc.), dlatego uposażenie przewodniczących zostało w roku 2011 jedynie nieznacznie obniżone i zrównane z dietą radnych miej-

[35] Uchwała Rady Miasta Krakowa nr CXVII/1040/98 z 20 maja 1998 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zasad ustalania i wypłacania diet dla przewodniczących, zastępców, członków zarządów dzielnic oraz członków rad dzielnic.

[36] Uchwała Rady Miasta Krakowa nr CXVIII/1270/06 z 11 października 2006 r. w sprawie zmiany uchwały Nr CIII/955/98 Rady Miasta Krakowa z 7 stycznia 1998 r. w sprawie zasad ustalania i wypłacania diet dla przewodniczących, zastępców, członków zarządów dzielnic oraz członków rad dzielnic.

[37] *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa*, www.bip.krakow.pl.

[38] A. Maj, *Zbyt wysokie diety radnych drenują miejski budżet*, www.dziennikpolski24.pl.

skich. Chcąc w pełni uregulować przedmiotową kwestię należy rozważyć także możliwość nawiązywania przez gminę stosunku pracy z osobami pełniącymi funkcję przewodniczących zarządów dzielnic (na okres pełnienia obowiązków), co skutkowałoby profesjonalizacją działań władz dzielnicy.

Nie wydaje się natomiast słuszne pozbawić uposażenia członków rad dzielnic – przeciwko tego typu rozwiązaniu przemawiają doświadczenia pierwszej kadencji dzielnicowego samorządu, w której członkowie rad dzielnic pracowali społecznie. Skutkowało to nader częstym brakiem kworum na sesjach rad dzielnic, a także bardzo małym zainteresowaniem mieszkańców Krakowa w ubieganiu się o mandat członków dzielnic. Wprowadzenie diet połączone ze zwiększeniem kompetencji gminnych jednostek pomocniczych poprawiło efektywność wykonywanych przez nie zadań.

Środkami finansowymi związanymi z funkcjonowaniem dzielnic były także środki budżetowe przeznaczane przez Radę Miasta Krakowa w ramach Konkursu Dzielnic. Dzielnice corocznie, od 1995 do 2010 r. mogły uczestniczyć w konkursie ogłaszanym przez Radę Miasta Krakowa. Przedmiotem konkursu były projekty inwestycyjne, modernizacyjne lub remontowe w zakresie infrastruktury technicznej, kultury, kultury fizycznej, sportu, rekreacji lub ochrony środowiska. Każda dzielnica mogła złożyć tylko jeden projekt w danym roku. Nagrodzone były maksymalnie trzy projekty. Środki finansowe przeznaczone na realizację projektów nagradzanych w wyniku rozstrzygnięcia konkursu były corocznie określane w budżecie miasta Krakowa. Wysokość środków przeznaczanych na ten cel wahała się w przedziale 300–400 tys. zł.

Zadania konkursowe mogły być realizowane jedynie na terenach będących własnością Gminy Miejskiej Kraków, a projekt zgłaszany do konkursu musiał posiadać opinie merytoryczne właściwych wydziałów i jednostek Urzędu Miasta Krakowa, deklarowany termin realizacji, kosztorys, wymagane prawem decyzje budowlane oraz opis zadania wraz z uzasadnieniem. Ponadto ważnym elementem w ocenie projektu była deklaracja udziału finansowego w jego realizacji, podjęta przez wnioskującą o dotację dzielnicę oraz pisemne potwierdzenie udziału sponsorów i innych podmiotów zewnętrznych. Termin składania projektów upływał 1 marca danego roku, natomiast rozstrzygnięcie konkursu następowało do 15 kwietnia. W skład komisji konkursowej wchodzili radni miasta Krakowa wybierani przez Radę z uwzględnieniem parytetów klubowych. Przewodniczącym komisji był wiceprzewodniczący Rady Miasta, któremu powierzono współpracę z dzielnicami[39].

[39] Uchwała Rady Miasta Krakowa nr VII/88/07 z 28 lutego 2007 r. w sprawie konkursu dla rad dzielnic miasta Krakowa w latach 2007–2010.

Podsumowanie

Władze samorządowe Krakowa stworzyły niewystępujący w innych miastach Polski system finansowania działań gminnych jednostek pomocniczych. Żaden inny samorząd nie zdecydował się na przekazanie tylu kompetencji i środków finansowych swoim dzielnicom, osiedlom czy sołectwom. Gospodarka finansowa dzielnic została skonstruowana w taki sposób, aby zagwarantować władzom miasta możliwość sprawowania kontroli nad działaniami jednostek pomocniczych gminy oraz zapewnić unitarny charakter gminy, stąd wspominane już wcześniej ograniczenie gospodarki finansowej jednostek pomocniczych jedynie do strony wydatków bez możliwości uzyskiwania przez nie własnych dochodów.

Dzielnice swoje kompetencje finansowe uzyskiwały na drodze ewolucji, od środków finansowych przeznaczanych na obsługę administracyjną swoich biur, poprzez zadania priorytetowe, skończywszy na wciąż rozbudowywanym programie zadań powierzonych. Funkcjonujący do roku 2014 system posiadał wiele wad, a na niektóre obszary objęte zadaniami powierzonymi przeznaczano jedynie symboliczne kwoty.

Niezwykle ważne zagadnienie z punktu widzenia analizy procesu badawczego dotyczy wskazania czynników, jakie wpłynęły na proces przekazywania przez władze Miasta Krakowa coraz to nowych zadań i kompetencji dzielnicom. Z pewnością jednym z najważniejszych będzie – o czym wspominał Stanisław Handzlik, wieloletni przewodniczący i radny miasta Krakowa – chęć wykorzystania potencjału społecznego tkwiącego w tych jednostkach na rzecz realizacji statutowych zadań gminy. Jego zdaniem, posługując się zasadą pomocniczości dzielnice będą lepiej dysponować środkami finansowymi niż urzędnicy miejscy[40].

Podobnego zdania jest Janusz Orkisz przewodniczący Krajowej Konferencji Komitetów Obywatelskich, który uważa, że dzielnice najlepiej wiedzą, jak należy wydać środki finansowe, aby osiągnąć jak największy pożytek dla swoich mieszkańców. Tezę tę popiera także Ireneusz Raś wieloletni przewodniczący Rady i Zarządu Dzielnicy XVI, radny miasta Krakowa, a obecnie poseł na Sejm RP, twierdząc, że dzielnice są bardzo efektywne w wydawaniu publicznych pieniędzy[41].

Krzysztof Pakoński, były wiceprezydent Krakowa, stwierdził z kolei, że skoro problemy lokalne nie są widoczne w centrum miasta (centrum miasta jest rozumiane tutaj jako magistrat), to jedynym sposobem ich rozwiązania jest decentralizacja samorządu i podjęcie się rozwiązywania problemów lokalnych na poziomie samorządu dzielnicowego – lokalnego[42].

---

[40] S. Handzlik, Głos podczas dyskusji, Konferencja z okazji 14 rocznicy istnienia dzielnic samorządowych w Krakowie, Kraków, kwiecień 2005, s. 14.

[41] Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski, www. sgpm.krakow.pl.

[42] K. Pakoński, „Geneza dzielnic miasta Krakowa", referat na Konferencji z okazji 14 rocznicy…, s. 12.

Powyższe opinie charakteryzują pewien sposób myślenia krakowskich samorządowców, w którym dominuje nieufność wobec urzędników i zaufanie do działalności organów samorządowych weryfikowanych w procesie wyborczym. Krakowscy politycy w swoich przekonaniach bliscy są tzw. szkole partycypacji społecznej, głoszącej idee nowej decentralizacji. Szkoła ta niezwykle aktywna w Europie Zachodniej w latach 60. ubiegłego wieku głosiła, że decentralizacja jest jedynym mechanizmem zapewniającym podporządkowanie urzędników politykom, a także społecznościom lokalnym. Postawy tego typu są niezwykle popularne zarówno wśród partii lewicowych, jak i prawicowych. Prawica upatruje w procesie decentralizacji przekazania władzy w ręce konsumentów, natomiast lewica i centrum – zapewnienia możliwie jak największej sprawiedliwości społecznej[43].

[43] K. Trafas, *op. cit.*, s. 103.