



Pracownia Badań i Innowacji Społecznych **Stocznia**



# Rady osiedli: czemu służą, kto za nimi stoi?

*Piotr Matczak*

Institut Socjologii UAM



**FUNDACJA**  
IM. STEFANA **BATOREGO**

Opracowanie powstało w ramach programu  
Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej  
realizowanego przy wsparciu Fundacji im. Stefana Batorego.



Rady osiedli:  
czemu służą,  
kto za nimi stoi?



**Rady osiedli są stosunkowo mało znanym i mało znaczącym elementem funkcjonowania polskich miast. Poniżej przedstawiono pokrótce korzenie obecnego kształtu systemu rad osiedlowych. Następnie dokonano próby oceny ich działania. W dalszej kolejności wskazano możliwe przyczyny słabości rad osiedli, a na końcu wskazano pewne kierunki rozwiązań mających na celu uczynienie z nich struktur przyczyniających się do poprawy jakości życia w miastach.**

### **CZYM SĄ RADY OSIEDLI?**

Rady osiedli są elementem funkcjonowania polskich miast, który jest stosunkowo mało znany mieszkańcom, zaś ich funkcja nie jest jasna. Rady osiedli to – w sensie ścisłym – jednostki pomocnicze gmin. W ustawie o samorządzie terytorialnym użyto terminu „jednostka pomocnicza gminy”, który odnosi się także do sołectw w gminach wiejskich. Jeśli porównamy osiedla w miastach i sołectwa na wsi, widzimy wyraźnie, że sołectwa jako jednostki samorządu wsi mają długą tradycję i stanowią dość naturalnie wyodrębnioną jednostkę – przestrzenną i społeczną. Sołtys i rada sołecka dbają o wspólny interes i dobrobyt wyraźnie uchwytej społeczności – wsi.

Sprawy mają się inaczej w przypadku miast. Wyodrębnienie osiedli jako jednostek odmiennych od sąsiednich nie zawsze jest oczywiste. Miasta zmieniają się dynamicznie, zaś granice między dzielnicami czy osiedlami nie zawsze są uchwytnie – w sensie przestrzennym i społecznym. Rady osiedli mają też znacznie słabszą tradycję. Generalnie osiedla jako wyodrębnione jednostki pojawiają się w XIX wieku w kontekście planowania urbanistycznego. Ebenezer Howard stworzył koncepcję miasta-ogrodu, która zakładała stworzenie obszarów mieszkalnych, oddzielonych od zatłoczonego centrum, dających komfort życia wśród zieleni, w dobrych warunkach sanitarnych. Osiedla miały zapewnić wysoką jakość życia (dostęp do zieleni, światła słonecznego, urządzeń sanitarnych), a jednocześnie zapewnić poczucie bliskości z innymi oraz możliwość utrzymywania kontaktów społecznych. Podobną koncepcję jednostki sąsiedzkiej (*neighborhood unit*) stworzył w latach dwudziestych XX wieku Clarence Perry. Zyskała ona dużą popularność i stała się punktem odniesienia dla planistów miejskich oraz architektów w USA, w Europie, a także w Polsce. Koncepcja dotyczyła bardziej poziomu osiedla niż sąsiedztwa i obejmowała budowę wspólnot mieszkańców. W ujęciu Perryego osiedle powinno być traktowane jako całościowa inwestycja, powinno stanowić jednostkę samorządową, domy zaś nie powinny być prywatne, lecz publiczne. W Polsce międzywojennej narodziła się specyficzna koncepcja osiedla społecznego. Osiedle miało stanowić projekt społeczny, egalitarny, zakładający emancypację kobiet, likwidację dzielnic nędzy oraz zróżnicowań i segregacji klasowej – przełamanie klasowego charakteru dzielnic. Praktyczną realizację idea osiedla społecznego znalazła w postaci Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej, która powstała w latach dwudziestych na Żoliborzu w Warszawie. Twórcy spółdzielni łączyli socjalny reformizm, założenia estetyki modernistycznej, z ideą odbudowy więzi sąsiedzkiej.

Jednak współczesna sytuacja osiedli w polskich miastach w mniejszym stopniu wynika z przedwojennych tradycji, a w większym – z ewolucji miast po wojnie. Kilka elementów ma znaczenie konstytutywne.

Po pierwsze, charakterystyczny dla polskich miast był bardzo duży udział spółdzielczości w budownictwie. W efekcie zrodziła się idea osiedla spółdzielczego, które stanowiło strukturę hybrydową. Z jednej strony, istniały pewne formy osiedli jako terytorialnej jednostki administracyjnej. Z drugiej – organy spółdzielni mieszkaniowych pełniły rolę organizatora całości życia osiedla oraz reprezentanta mieszkańców. Pozostałości tej dwoistości istnieją do dziś. Wciąż wielu mieszkańców utożsamia lub myli rady osiedli z radami spółdzielni mieszkaniowych. Te pomyłki są zresztą o tyle usprawiedliwione, że czasami struktury rad osiedli dostosowane są celowo do granic spółdzielni, a te same osoby pełnią funkcje w obydwu jednostkach.



**Rady osiedli:  
czemu służą,  
kto za nimi stoi?**



Po drugie, po wojnie wyłonił się swoisty nurt samorządu mieszkańców, który przybrał postać komitetów: domowych, blokowych – działających w ramach budynku, bloku lub kilku budynków, oraz osiedlowych – tworzących w zwarte zespoły urbanistycznych. W przypadku komitetów domowych i blokowych można mówić o samorządzie komunalnym, który powiązany był silnie z radami narodowymi i miał za zadanie głównie dbałość o porządek.

Poza nielicznymi wyjątkami struktury osiedlowe działały przed 1990 rokiem w sposób dość wątpliwy i prowadzone badania prowadziły do krytycznych wniosków.

Kluczowym elementem tworzącym współczesny kształt polskich rad osiedli jest ustawa o samorządzie terytorialnym z 1990 roku, która przyniosła ustrojową zmianę w sytuacji polskich gmin. Na poziomie dzielnic miast ustawa zawierała zapis o możliwości tworzenia przez gminy jednostek pomocniczych w postaci dzielnic miejskich i osiedli (oraz sołectw na wsi). Rozwiązanie to w jakimś zakresie nawiązywało do wcześniej istniejących struktur, jednak upodmiotowienie gmin spowodowało, że sytuacja dzielnic (osiedli) stała się zupełnie inna. Przede wszystkim ustawa czyniła z gmin rzeczywisty podmiot życia lokalnego, posiadający osobowość prawną i majątek. W efekcie dzielnice czy osiedla stanowić musiały element składowy gminy. Rozstrzygnięto kwestię relacji między osiedlowym (dzielnicowym) samorządem terytorialnym a strukturami spółdzielni mieszkaniowych. Rady osiedlowe stały się częścią samorządu terytorialnego, a zarazem częścią władzy samorządowej, bez wcześniejszych (przed 1990 rokiem) związków z administracją „zespoloną”. Spółdzielnie mieszkaniowe stały się specyficznym przedsiębiorstwem, posiadającym majątek i zarządzającym tym majątkiem na rzecz swoich członków. Zostały odseparowane od administracji, z którą wcześniej bywały łączone.

Rady osiedli stały się zatem częścią administracji publicznej, a ściślej mówiąc – częścią składową gminy. Nie otrzymały one prawnej odrębności – jednostki pomocnicze nie mogą dysponować władztwem publicznym. Są traktowane jako forum aktywności grup ludności i artykulacji ich interesów.

Wspomniana ustawa dopuszcza tworzenie rad jednostek pomocniczych i w wielu polskich miastach zostały one stworzone. W niektórych miastach stosowane są określenia „osiedle” lub „dzielnica miejska”, co nawiązuje niekiedy do pojęcia rady dzielnicy jako jednostki w sensie administracyjnym, stosowane są określenia rad osiedlowych oraz samorządów pomocniczych.

## **CZEMU SŁUŻĄ RADY OSIEDLI?**

Ustawowe zabezpieczenie możliwości stworzenia jednostek pomocniczych wynikać może z wielu powodów. Można wskazać kilka zasadniczych uzasadnień dla idei tworzenia jednostek pomocniczych. Są to:

- a) zasada pomocniczości,
- b) idea emancypacji i upodmiotowienia wspólnot lokalnych i obywateli,
- c) zwiększenie legitymacji decyzji podejmowanych przez władze publiczne,
- d) zwiększenie efektywności decyzji i działań władz publicznych,
- e) idea lokalizmu.

### **Ad a) Zasada pomocniczości**

Zasada pomocniczości stanowi rodzaj stanowiska normatywnego, które zakłada, że wszelkie kompetencje władz powinny być przekazane na najniższy poziom, na którym mogą być realizowane<sup>1</sup>. Intencja zasady pomocniczości jest decentralistyczna. W tym kontekście rady osiedlowe mogą być traktowane jako część wysiłku decentralizacyjnego, mającego na celu przekazanie kompetencji na adekwatny poziom. W rzeczy samej – stworzenie możliwości prawnej tworzenia jednostek pomocniczych było rodzajem decentralizacji schodzącej poniżej poziomu gminy.

<sup>1</sup> Zasada ta jest w tradycji amerykańskiej nazywana zasadą federalizmu.



**Rady osiedli:  
czemu służą,  
kto za nimi stoi?**



### **Ad b) Emancypacja/upodmiotowienie**

Idea emancypacji zakłada indywidualną i zbiorową zdolność do takiego kształtowania otoczenia społecznego i politycznego, by było ono zgodne z oczekiwaniami poszczególnych obywateli i grup, zwłaszcza tych grup, które znajdowały się w niekorzystnym położeniu. Idea ta zyskała zainteresowanie, w szczególności od lat sześćdziesiątych XX wieku. W Polsce idea emancypacji oraz upodmiotowienia oznaczała zdolność do samostanowienia, co odnosiło się zwłaszcza do wspólnot lokalnych pozbawionych możliwości decydowania o swoich sprawach, w ramach komunistycznego państwa.

Warto dodać, że choć rady osiedli stanowią część porządku władzy, to niejednokrotnie ich działanie jest postrzegane jako przejaw oddolnej aktywności obywateli domagających się respektowania swoich praw. W istocie rady osiedli usytuowane są w przestrzeni między sferą struktur formalnej władzy a sferą nieformalnej samoorganizacji społecznej. Uzyskanie przez obywateli możliwości decydowania stanowi o ich upodmiotowieniu. W tym ujęciu działanie rad osiedli może być traktowane jako pewna forma partycypacji obywatelskiej.

### **Ad c) Legitymacja**

Legitymacja, rozumiana jak prawomocność decyzji podejmowanych przez władze, łatwo ulega erozji. Zasadniczo legitymacja jest większa wtedy, gdy władze realizują potrzeby i wartości obywateli. W tej perspektywie stworzenie rad osiedli czyni władze bliższymi ludzi. Łatwiej mogą one odczytywać potrzeby i podejmować zasadne decyzje. Wiąże się z tym także większa transparentność decyzji, w których przygotowywaniu i przeprowadzaniu bierze udział więcej obywateli. Poza tym działanie rad osiedli wzmacniające legitymację pomaga też realizować szerzej rozumiane wartości demokratyczne.

### **Ad d) Efektywność**

Uzasadnieniem dla decentralizacji może być większa efektywność działań, jeśli opierać się będą o jednostki na poziomie osiedlowym. Sprawniejsze podejmowanie decyzji jest wynikiem lepszego dostosowania decyzji do potrzeb, dzięki temu, że zdecentralizowana administracja ma lepszy dostęp do wiedzy na ten temat. Poza tym efektywność zwiększa się także dzięki wyższemu poziomowi akceptacji decyzji i większej identyfikacji z podejmowanymi decyzjami. Teoretyczne podstawy tej linii argumentacji zaproponował Charles Tiebout. Dowodzi on, że zwiększona decentralizacja zasadniczo przynosi zwiększenie efektywności. Dzięki mobilności bowiem obywatele mogą przenieść się na obszar takiej jurysdykcji, która oferuje warunki stosunkowo najbliższe ich preferencjom.

### **Ad e) Idea lokalizmu**

Wyłonienie się zjawiska społeczeństwa masowego oraz globalizacja, przyniosły – w pewnym sensie na zasadzie reakcji – wzmocnienie idei lokalizmu, lokalności, komunitaryzmu itp. Idee te wyrażają przekonanie, że na poziomie lokalnych wspólnot realizują się pewne wartości, których utrata jest niekorzystna. Chodzi o wartości związane z silnymi więziami społecznymi, sąsiedztwem, pomocą wzajemną itp. Idea ma swoich zwolenników w wielu krajach. Przykładowo – w Wielkiej Brytanii, jak dowodzi *The Economist* (Oct. 31th, 2009), idea lokalizmu oraz przekazywania władzy obywatelom ma wpływowych zwolenników zarówno w Partii Pracy, jak i w Partii Konserwatywnej. Wskazują oni, że konieczna jest odbudowa kapitału społecznego osłabionego przez ekspansję wszechobecnego państwa.

Powyższa lista uzasadnień dla tworzenia jednostek pomocniczych (w tym rad osiedli) nie jest wyczerpująca, zaś oddzielenie od siebie argumentów nie jest sprawą oczywistą. Niektóre uzasadnienia łączą się ze sobą. Kiedy przyjrzeć się kształtowi rozwiązań prawnych dotyczących samorządu terytorialnego w Polsce (w szczególności zapisom dotyczącym jednostek pomocniczych), wydaje się, że wynikały one z szeregu przesłanek jednocześnie. Odrodzenie samorządu terytorialnego



**Rady osiedli:  
czemu służą,  
kto za nimi stoi?**



w roku 1990, oparte o ustawę o samorządzie terytorialnym, było pokłosiem pracy grupy entuzjastów, głównie ze środowisk akademickich, którzy w latach osiemdziesiątych opracowali założenia ustroju samorządowego (Regulski 1997, 2000, 2005). Samorząd terytorialny miał stanowić podstawę lokalnego, oddolnego rozwoju, w oparciu o ideę pomocniczości. Piekara (1996) dowodził, że decentralizacja, deetatyzacja i demokratyzacja w połączeniu z samorządnością i pluralizmem miały być czynnikami wyzwalamy kreatywność społeczeństwa i jego rozwój. U podstaw samorządności leżał syndrom przekonania, który zawierał – jak się wydaje – wszystkie powyżej wskazane uzasadnienia.

### **CZY RADY OSIEDLI DZIAŁAJĄ DOBRZE?**

Rady osiedli stworzone w oparciu o zapisy ustawy o samorządzie terytorialnym działają już od dwudziestu lat (oczywiście nie wszystkie – niektóre rady działają krócej). Rodzi to pytanie, na ile nadzieje w nich pokładane były uzasadnione. Pytanie: *Czy samorząd osiedlowy jest tworem autentycznym czy sztucznym (pod kątem zaspokajania potrzeb mieszkańców)?* było zadawane w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku przez prof. Jana Turowskiego i prof. Annę Turską. Tamte badania dawały raczej pesymistyczny obraz działania rad, lecz dotyczyły ustrojowo odmiennej rzeczywistości. Zatem czy współcześnie rady działają lepiej?

Istniejące dane i wyniki badań na temat działania jednostek pomocniczych są stosunkowo skromne. Generalnie jednak widoczny jest marginalny charakter jednostek pomocniczych gmin w miastach. Daje się zauważyć zróżnicowanie ilości jednostek w poszczególnych miastach, ich wielkości i sposobu powoływania. Jednak ich realne działanie, mimo zróżnicowania rozwiązań przyjętych przez poszczególne gminy, jest wątpliwe. Gminy traktują je raczej ostrożnie, w większości przypadków powierzając im symboliczne środki. Zainteresowanie mieszkańców też jest niewielkie, sądząc po niskiej (w niektórych przypadkach – bardzo niskiej) frekwencji wyborczej. Istnieją pewne wyjątki, na przykład w Krakowie rada miasta stworzyła stosunkowo silne jednostki osiedlowe. Z kolei w Poznaniu postawiono na oddolną metodę tworzenia rad i w efekcie powstało ich dużo (ponad 60) i stosunkowo często są one krytyczne wobec działań władz miasta.

W wielu miastach rady działają rachitycznie i zamierają. Spotkać można wiele krytycznych opinii na temat ich działania. Barański uważa np., że zapisy o możliwości powoływania jednostek samorządu pomocniczego w miastach pozostają „martwą literą prawa lokalnego” i stwierdza, że doszło „(...) do śmierci naturalnej instytucji samorządowych na szczeblu dzielnic i osiedli” (Barański 2000). Podobnie krytyczni wobec realizacji zapisów ustawy odnoszących się do jednostek pomocniczych są Mączyński (2002) i Chmielnicki (2002).

W celu empirycznej weryfikacji sposobu działania jednostek pomocniczych w miastach przeprowadzone zostało badanie dotyczące działania tych jednostek w Poznaniu i Kaliszu (a w ograniczonym zakresie – także innych miastach w Polsce – Matczak 2008; 2005; 2006a; 2006b; 2006c; Matczak i Figiel 2006; 2007).

Badanie dotyczyło sposobu funkcjonowania rad osiedlowych. Zgromadzono dane obejmujące podjęte działania (w postaci wydatków poszczególnych rad); opinie radnych; obserwacje posiedzeń; analizę zawartości gazetek osiedlowych; analizę funkcjonowania systemu konkursowego, w którym przydzielane są granty, i inne. Generalnym celem badania było sprawdzenie, czy odmienne typy działań podejmowanych przez poszczególne rady korespondują z odmiennością osiedli. Zważywszy na to, że rady w Poznaniu tworzone były oddolnie, z inicjatywy mieszkańców, są one bardzo zróżnicowane i można założyć, że różnią się od siebie jeśli chodzi o potrzeby. Jeżeli zróżnicowaniu potrzeb towarzyszy zróżnicowanie wydatków (podejmowanych działań), można przypuszczać, że rady mają sens funkcjonalny.

Badania testowały zatem następującą tezę: „jeśli system rad osiedlowych jest „wrażliwy” na potrzeby osiedlowe – system działa dobrze, zaspokaja potrzeby mieszkańców. Jeśli system nie jest „wrażliwy” – działa źle”.

Wyniki analiz skłaniają do odpowiedzi, że system działa źle. Zasadniczo stwierdzono „niewrażliwość” systemu na potrzeby – brak zależności między potrzebami a alokacją środków (wyjątkiem jest



**Rady osiedli:  
czemu służą,  
kto za nimi stoi?**



problem bezpieczeństwa). Wskazać można także kilka innych słabości istniejącego systemu rad osiedli:

- Trudno mówić o reprezentacyjnej funkcji radnych (znaczna ich część przejawia bardzo małą aktywność lub nie działa wcale);
- Frekwencja wyborcza jest niska w większości wypadków, a czasami bardzo niska, co skutkuje słabą legitymacją;
- Z indywidualnej perspektywy zaangażowanych obywateli system wydaje się pociągać duże indywidualne koszty, przy jednoczesnej słabości lub braku nagród (*nota bene*, w części poznańskich rad pojawiają się kłopoty ze zgromadzeniem dostatecznej ilości kandydatów i wybory nie mogą się odbyć).
- System grantowy daje zunifikowane efekty i prowadzi do wytwarzania patronażu – posiadanie radnego miasta w składzie rady osiedla istotnie zwiększa szanse na wygranie konkursu.

Podsumowując, na podstawie zreferowanych wyżej pokrótce badań, a także innych badań i opinii, odpowiedź na pytanie: Czy samorząd osiedlowy jest tworem autentycznym, a nie sztucznym (pod kątem zaspokajania potrzeb mieszkańców)? jest negatywna, trudno wskazać by system ten przyczyniał się do dobrobytu mieszkańców.

### **DLACZEGO RADY OSIEDLI DZIAŁAJĄ ŹLE? KILKA HIPOTEZ**

Wydaje się zatem, że wdrożenie stosunkowych ogólnych zapisów ustawy o samorządzie terytorialnym, odnoszących się do jednostek pomocniczych w miastach, nie przyniosło zadowalających wyników.<sup>2</sup> Jakie są tego przyczyny? Na podstawie literatury można wskazać kilka możliwych powodów tego stanu rzeczy:

- a) problem wielkości rad,
- b) słabość społeczeństwa obywatelskiego,
- c) słabość kapitału ludzkiego,
- d) uwarunkowania makrostrukturalne.

#### **Ad a) Problem wielkości rad**

Argument, jaki się pojawia przy okazji dyskusowania usprawnień działania rad osiedli odnosi się do ich wielkości – obszarowej i ludnościowej. Dyskusję tę można odnieść do argumentu ekonomii skali – zwiększenie skali działania przynosi spadek średnich kosztów jednostkowych. Zatem powiększenie wielkości jednostek przynosić ma poprawę efektywności działania. Argument ten ma swoje uzasadnienie. Rzeczywiście niektóre małe rady, badane w Poznaniu, znaczną część swojego budżetu przeznaczają na administrację. Wydatki te, w pewnej mierze, stanowią rodzaj kosztu stałego. Zmniejszenie ilości rad i powiększenie ich wielkości daje zatem oszczędności. Podobnie zasoby ludzkie, rozumiane jako umiejętności i czas, również są ograniczone. Z tego punktu widzenia powiększenie jednostek przynosi lepsze możliwości wykorzystania specjalistycznych umiejętności. Problem jest jednak złożony. Zwiększając wielkość jednostek likwidujemy wszystkie te korzyści, które spodziewamy się uzyskać dzięki decentralizacji: lepszy dostęp do informacji na temat potrzeb obywateli, większą legitymację władz, większy poziom zaangażowania obywateli w życie publiczne. Ostatecznie bowiem możemy stwierdzić, że zwiększając wielkość jednostek zmniejszymy ich ilość do jednej wielkiej – tzn. uzyskamy na końcu jedną jednostkę pomocniczą, tożsamą z gminą. Pojawia się tu pytanie o optymalny poziom decentralizacji. Byłby to poziom, gdzie dalszy przyrost decentralizacji nie przynosi korzyści. Nie istnieje, jak się wydaje, zgoda co do tego, jaki powinien być ten poziom.

<sup>2</sup> Podobnie jak w miastach, rady sołeckie również nie działają zbyt dobrze. Z tego między innymi powodu powstała idea funduszu sołeckiego.

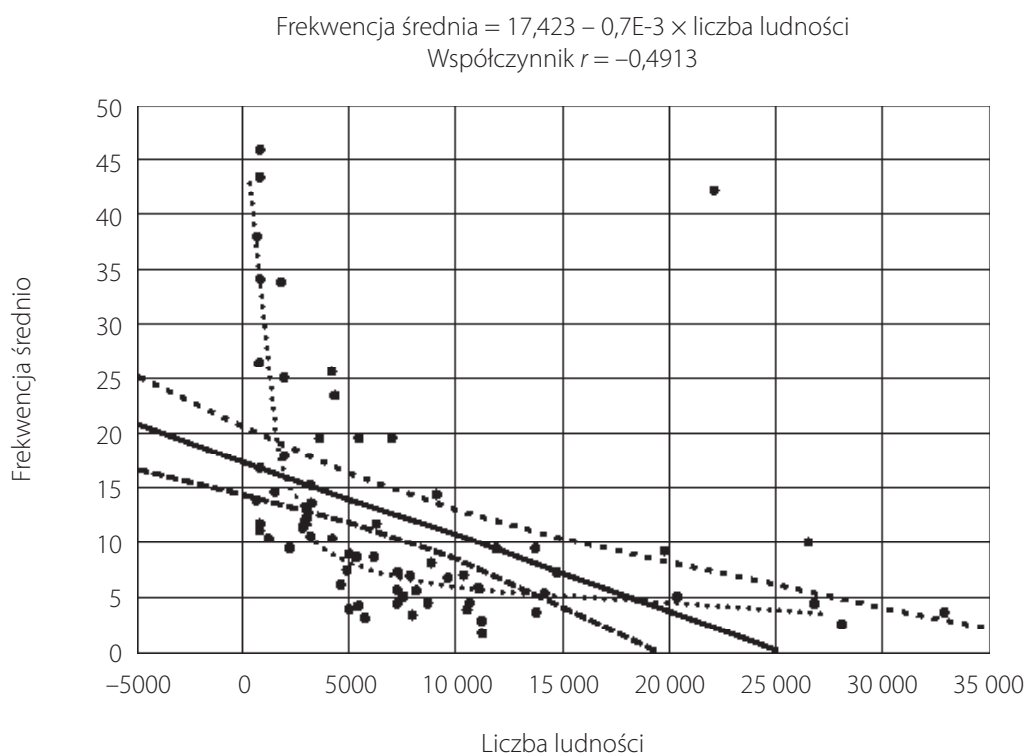


Rady osiedli:  
czemu służą,  
kto za nimi stoi?



Drugi argument związany z wielkością jednostek dotyczy legitymacji. Mniejsze jednostki sprzyjają silniejszej legitymacji, gdyż bliskość wyborców i wybieranych sprzyja wyższej frekwencji wyborczej. W istocie tak jest. W Poznaniu frekwencja w wyborach w mniejszych jednostkach jest wyraźnie wyższa. Gdy się jednak przyjrzeć danym, sprawa okazuje się skomplikowana. Gdyby chcieć podnieść frekwencję wyborczą poprzez zmianę wielkości jednostek, to aby uzyskać frekwencję w wysokości ok. 30%, osiedla musiałyby być średnio bardzo małe – ok. tysięcosobowe (wykres 1). W Poznaniu należałoby stworzyć kilkaset osiedli, zwiększając rozdrobienie. Dążenie do zwiększenia legitymacji prowadzi zatem jednocześnie do zmniejszenia efektywności, o której wspomniano powyżej.

**Wykres 1.**  
**Zależność między liczbą ludności w osiedlach a frekwencją wyborczą. Dane dla Poznania.**



Dodatkowym argumentem odnoszącym się do wielkości osiedli jest wielkość środków oddawanych do dyspozycji rad. Jeśli środki są zbyt małe – spada zainteresowanie działaniem osiedli i działaniem w radach.

#### **Ad b) Słabość społeczeństwa obywatelskiego**

Derek i Mielczarek (2008) słabe działanie sołectw przypisują słabości kapitału społecznego. Wydaje się, że takie samo zastrzeżenie można zgłosić w stosunku do rad osiedli. W tym ujęciu to nie błędy ustawodawcy są winne słabości rad osiedli, lecz słabość „użytkowników” – mieszkańców, którzy nie są w stanie wykorzystać możliwości, jakie stwarzają rady osiedli, by działać na rzecz dobra wspólnoty. Wzajemna nieufność, zawiść, podejrzliwość, niezdolność do wspólnego działania, skutkują brakiem zainteresowania sprawami wspólnymi i niechęcią do współpracy. W takiej sytuacji nieliczni aktywiści skazani są na izolację i rady działają na marginesie życia publicznego.

W istocie badania pokazują, że wskaźniki społeczeństwa obywatelskiego są w Polsce niższe niż w krajach o długotrwałej tradycji demokratycznej. Traktowanie słabości społeczeństwa obywatelskiego jako źródła słabości rad osiedli wydaje się intuicyjnie trafne. Trzeba jednak dodać, że mechanizm tej zależności nie jest całkiem jasny.



Rady osiedli:  
czemu służą,  
kto za nimi stoi?



### Ad c) Słabość kapitału ludzkiego

Badania rad osiedli w Poznaniu pokazały, że jedną z trudności w działaniu rad był wysoki poziom komplikacji procedur administracyjno-rachunkowych. Coraz bardziej złożone przepisy zniechęcały radnych, którzy skarżyli się, że rozliczenie nawet niewielkich kwot jest trudne i uciążliwe. W rzeczy samej, dla osób niemających do czynienia z księgowością – nie musi to być łatwe. W podobnym kontekście Ostrowski (1999) wskazuje, że brak ludzi wykształconych na wsi prowadzi do niezdolności samoorganizacji i niezdolności do dbałości o lokalne interesy i jest to przyczyną słabego działania sołectw.

### Ad d) Makrostrukturalne uwarunkowania działalności rad osiedli

Można wskazać dwie zasadnicze okoliczności wpływające na sposób działania jednostek pomocniczych – sołectw i rad osiedli – oraz ich efektywność: a) sytuacja niedoboru oraz b) obecność zewnętrznych zachęt prorozwojowych (Matczak 2010). Sytuacja niedoboru była, patrząc w perspektywie historycznej, naturalnym doświadczeniem wspólnot wiejskich i miejskich. Współpraca członków wspólnoty pozwalała na zaspokojenie potrzeb, zwłaszcza potrzeb grupowych, które inaczej nie byłyby możliwe do zaspokojenia. Tradycyjne formy samorządności małych wspólnot stanowiły, w tym ujęciu, formę dbałości o dobrobyt grupowy.<sup>3</sup> Z czasem, w miarę jak upowszechniały się udogodnienia cywilizacyjne, potrzeba dbałości o wspólną infrastrukturę zmniejszała się, gdyż pojawiły się wyspecjalizowane organy państwowe, które się tym zajmowały. W Polsce powojennej (podobnie – w innych krajach komunistycznych) system komunistyczny okazał się niezdolny do zaspokajania potrzeb. W związku z tym czyny społeczne i podobne działania miały swoje uzasadnienie (choć inicjowane były z ideologicznych powodów). Niedobór oznaczał, że władze wyższe nie chciały lub nie potrafiły zadbać o dobrobyt i zaspokojenie potrzeb lokalnych wspólnot, które musiały zadbać o to samodzielnie. Spore natężenie takich działań miało miejsce w latach 80. XX wieku, kiedy to budowano wysiłkiem wspólnot (często poprzez powoływane *ad hoc* organizacje) kanalizację, linie gazowe, linie telefoniczne itd. Tego typu inicjatywy wciąż istnieją w polskich miastach.

Powyżej opisane okoliczności powodują, że lokalne wspólnoty muszą się zorganizować, by zadbać o zaspokojenie swoich potrzeb. Inaczej jest wówczas, gdy dobrobyt (rozumiany jako np. lokalna infrastruktura) jest zasadniczo dostarczany przez państwo. Państwo dobrobytu bierze na siebie obowiązki zaspokojenia potrzeb zbiorowych wspólnot. Wspólnoty uczą się, że ich wysiłek samoorganizacyjny jest mało przydatny – na tle możliwości państwa. Rodzi to oczekiwanie na pomoc państwa. W efekcie, jeśli nawet państwo – z różnych powodów – chce zachęcić obywateli, by sami podjęli pewne wysiłki, zwykle musi im dostarczać zachęt: grantów, dofinansowania itp.

Zasadnicza różnica między tymi dwoma typami sytuacji polega na tym, że w pierwszym przypadku wspólnoty musiały polegać na sobie, zaś pomoc z zewnątrz miała małe znaczenie. W drugim zaś – poleganie na własnym wysiłku byłoby nierozsądne. Dbłość o interesy wspólnoty polega wówczas na tym, by nie została ona pominięta przy podziale zasobów i dóbr przez agendy państwa.

Jeśli traktujemy rady osiedli jako reprezentacje lokalnych wspólnot, wówczas te dwa konteksty stwarzają odmienne ramy dla ich działania. Co istotne, wciąż jak się wydaje, przechodzimy w Polsce transformację od pierwszego modelu, który był dominujący jeszcze 20 temu, do drugiego, który się szybko – choć zapewne „wyspowo” – poszerza.

<sup>3</sup> W taki sposób działała np. tłoka.





Rady osiedli:  
czemu służą,  
kto za nimi stoi?



## CZY RADY OSIEDLI MOGĄ DZIAŁAĆ LEPIEJ? CO NAM PODPOWIADA TEORIA?

Słabości działania rad osiedli rodzą pytanie – czy można poprawić ich funkcjonowanie. Poniżej wskazanych jest kilka sugestii, w oparciu o wybrane koncepcje.

### FUNKcjonalny sens rad osiedli – prawa własności

Elinor Ostrom (a także wielu innych badaczy) zwróciła uwagę na rolę praw własności w wytwarzaniu i podtrzymywaniu jakości dóbr wspólnych. Odnieść to można do dóbr wspólnych na poziomie osiedlowym: skwerów, placów zabaw, boisk, parków itd. Niejasność dotycząca praw własności jest w polskich miastach dość powszechna. To zaś, zgodnie z teorią, skutkuje dewastacją dóbr wspólnych. Sprawa oczywiście nie jest prosta, z powodów prawnych. Zasadniczo rady osiedli nie mogą posiadać własności, ponieważ nie są podmiotem prawa – własność przysługuje jedynie gminie. Jest to jednak trudność możliwa do pokonania. Prawa własności są w istocie dość „rozsądliwe”. Poniższa tabela 1 pokazuje, że własność jest wielowymiarowa i stopniowalna.

**Tabela 1.**  
**Natężenie prawa prywatnej własności.**

	Prawo dostępu	Prawo do uzyskania części zasobu	Prawo do zarządzania	Prawo do zakazania dostępu	Prawo do zbycia
Właściciel					
Użytkownik (wieczysty) <i>proprietor</i>					
Dzierżawca ( <i>claimant</i> )					
Osoba posiadająca prawo użytkowania zasobów ( <i>authorised user</i> )					
Osoba posiadająca prawo dostępu ( <i>authorised entrant</i> )					

Źródło: Ostrom and Schlager (1996); Kauneckis (2006)

Istnieją zatem pewne możliwości takiej konstrukcji alokacji własności, by uczynić rady osiedli (a także grupy obywateli) odpowiedzialnymi za pewne osiedlowe dobra. Skuteczność takich rozwiązań zależy jednak od typu dobra. Poniższa tabela 2 wskazuje modelowe zróżnicowanie dóbr nieprywatnych.



Rady osiedli:  
czemu służą,  
kto za nimi stoi?



**Tabela 2.**

**Przykłady typów własności ze względu na prawo transferu (zbycia) dobra oraz pozostałych praw, dla trzech typów podmiotów: władzy publicznej, grupy, jednostki oraz w przypadku braku przypisania prawa.**

		Pozostałe prawa i obowiązki			
		Władza publiczna (rząd lub samorząd)	Grupa	Jednostka	Nieokreślona
Prawo transferu	Władza publiczna (rząd lub samorząd)	Tereny „publiczne”	Oddanie rządowego lasu w użytkowanie wspólnocie	Dzierżawa ziemi AWRSP	Tereny publiczne (np. odłogi)
	Grupa	Prawo do emisji zanieczyszczeń	Własność grupowa (np. grunty gromadzkie)	Udział w spółdzielni	Skłot
	Jednostka	Planowanie przestrzenne	Wspólna własność ziemi	Własność prywatna	Zajęcie mienia o niejasnym statusie
	Nieokreślona	Prawo do uzyskiwania świadczeń (Entitlement)	Zarząd (Stewardship)	Powinności obywatelskie	Własność niczyja

Źródło: Kauneckis (2006) – zmodyfikowane

Pierwsza sugestia dotycząca poprawy funkcjonalnej roli rad osiedli dotyczy uczynienia z rad właścicieli osiedlowych dóbr. Chodzi oczywiście o takie rozwiązania, które będą zgodne z porządkiem prawnym. Poza tym taka zmiana musi być elementem szerszego pakietu działań. Z pewnością izolowane działanie tego typu nie przyniesie dobrych skutków.

### FUNKCJONALNY SENS RAD OSIEDLI – ZMNIEJSZANIE KOSZTÓW TRANSAKCYJNYCH

Oliver Williamson oraz inni badacze zwracają uwagę, że koszty transakcji (koszty pozyskiwania informacji o warunkach transakcji, o cenach, o wiarygodności partnerów itd.)

stanowią poważne obciążenie operacji ekonomicznych i przyczyniają się do obniżania efektywności. Działanie rad osiedli może przyczynić się do obniżenia kosztów transakcyjnych w przypadku inwestycji na ich terenie. Rady osiedli są lepiej poinformowane od urzędu miasta oraz wykonawcy na temat lokalnych uwarunkowań – niespodzianek, które nie będą znane osobom z zewnątrz. Wzięcie pod uwagę tej wiedzy, przy okazji budowy placu zabaw dla dzieci, boiska, sposobu zagospodarowania odpadów itd. może przynieść oszczędności.

Sugestia ta oznacza, że rady osiedli powinny być konsultowane przy okazji planowanych i realizowanych inwestycji.

### FUNKCJONALNY SENS RAD OSIEDLI – DOMKNIĘCIE SIECI SPOŁECZNYCH

James Coleman wskazuje, że jeśli sieci społeczne tworzą zamknięte kręgi, to wówczas kontrola społeczna może być efektywna. Oznacza to sytuację, gdzie istniejące kanały informacji (zwłaszcza przekazywanej nieformalnie) są zamknięte. Wówczas np. informacja o niewłaściwym postępowaniu dziecka – trafia do rodziców tego dziecka. We współczesnych społeczeństwach sieci są często „rozpięte”. Brak odpowiednich kanałów przepływu informacji powoduje, że można liczyć na



**Rady osiedli:  
czemu służą,  
kto za nimi stoi?**



anonimowość – informacja o naszym niewłaściwym postępowaniu nie trafi do osób, z których opinią się liczymy. Jednym ze skutków takiej sytuacji jest trudność w radzeniu sobie z uciążliwymi zachowaniami: zwłaszcza wandalizmem. Na poziomie osiedli jest to częstokroć poważny problem, obniżający jakość życia. Zmniejszenie skali zjawiska jest możliwe pod warunkiem „domknięcia” sieci społecznych. Aby tak się stało, potrzebna jest pewna struktura hierarchiczna oraz przywództwo. Taka rolę mogą pełnić rady osiedlowe.

## **PODSUMOWANIE**

Rady osiedli w obecnej postaci działają niesprawnie i stanowią najczęściej margines funkcjonowania miast. Z jednej strony, są one mało znane przez mieszkańców, a z drugiej – gminy niewiele czynią, by je wzmocnić. Słabe działanie rad osiedli można przypisać wielu przyczynom. Jednoznaczna ocena jest trudna. Jednocześnie można wskazać pewne kierunki przemian, które mogą uczynić z rad osiedli struktury przydatne mieszkańcom.

## **LITERATURA**

1. Barański M. (2000), Modernizacja polityczna społeczności lokalnych w Polsce w świetle standardów europejskich, w: R.B. Woźniak (red.), *Spoločności lokalne w perspektywie integracji europejskiej*, Koszalin: Uniwersytet Szczeciński, Bałtycka Wyższa Szkoła Humanistyczna.
2. Chmielnicki P. (2002), Teraźniejszość i przyszłość jednostek pomocniczych gminy, w: S. Dolata (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
3. Derek M., Mielczarek A. (2008), *Polish Solectwo – A Latent Field for Rural Governance*, in: G. Péteri ed., *Mind Your Own Business! Community Governance in Rural Municipalities*, pp. 79-130, Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative.
4. Matczak P. (2005), Efektywność samorządu pomocniczego, w: K. Bondyra, M.S. Szczepański, P. Śliwa (red.), *Państwo. Samorząd i społeczności lokalne*, Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
5. Matczak P. (2006a), Between community and administration: the case of Poznań, *Greek Review of Social Research*, No. 121.
6. Matczak P. (2006b), Czynniki podejmowania działalności w samorządach pomocniczych. Przykłady Poznania i Kalisza, w: M. Nowak, M. Nowosielski (red.), *Czy społeczny bezruch?*, Poznań: Instytut Zachodni.
7. Matczak P. (2006c), Śmierć kliniczna wspólnot lokalnych, *Czas Kultury*, nr 5–6.
8. Matczak P. (2010), Kiedy dobrobyt zależy od współpracy... Dewastacja i odbudowa dóbr wspólnych, w: A.Sakson, P.Węgiekiewicz red., *Samorząd pomocniczy jako czynnik pobudzający społeczeństwo obywatelskie na wsi*, Konin, Warszawa, Poznań: Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów, Stowarzyszenie Silnego Państwa, Instytut Zachodni.
9. Matczak P., Figiel A. (2006), Sukcesy i porażki jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego w Poznaniu i Kaliszu w opiniach ich działaczy, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* nr 4.
10. Matczak P., Figiel A. (2007), Wspólnoty osiedlowe a instytucje: funkcjonowanie samorządów pomocniczych w oczach radnych Poznania i Kalisza, w: M. Malikowski, S. Solecki (red.), *Przemiany przestrzenne w dużych miastach Polski i Europy Środkowo-Wschodniej*, Kraków: Nomos.
11. Mączyński M. (2002), Jednostki pomocnicze gmin jako forma partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy publicznej – próba oceny w kontekście idei społeczeństwa obywatelskiego, w: S. Dolata (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.