

Spis treści

1. Wprowadzenie	7
2. Cele decentralizacji wewnątrzmiejskiej	13
3. Jednostki pomocnicze – stan badań	23
3.1. Jednostki wewnątrzmiejskie za granicą	23
3.1.1. Europejskie jednostki pomocnicze w badaniu porównawczym Dentersa i Kloka	25
3.1.2. Decentralizacja (?) wewnątrzmiejska w miastach skandynawskich	28
3.1.3. Wybrane badania nad funkcjonowaniem jednostek wewnątrzmiejskich w innych krajach europejskich	32
3.2. Jednostki pomocnicze w Polsce	37
3.2.1. Badania formalnych struktur instytucjonalnych jednostek pomocniczych	38
3.2.2. Jednostki pomocnicze jako narzędzie aktywizacji społeczności lokalnych	40
3.2.3. Rola jednostek pomocniczych w wykonywaniu zadań gminy	43
3.2.4. Sylwetka radnego jednostki pomocniczej	45
3.2.5. Podsumowanie	45
4. Koncepcja badania, metody, hipotezy	47
4.1. Koncepcje teoretyczne, hipotezy	47
4.2. Metoda badania empirycznego	53
5. Analizy porównawcze	56
5.1. Powszechność jednostek pomocniczych, podziały terytorialne miast ..	56
5.2. Rola jednostek pomocniczych w polityce miejskiej	59
5.3. Zakorzenie w społeczności lokalnej – frekwencja w wyborach do organów jednostek pomocniczych	63
5.4. Funkcjonowanie organów jednostek pomocniczych	65
5.5. Błędne koło marginalizacji?	67
6. Jednostki pomocnicze w społeczności lokalnej	76
6.1. Zakorzenie w świadomości mieszkańców jednostki jako terytorium, identyfikacja terytorialna	76
6.1.1. Identyfikacja terytorialna na poziomie osiedli	77
6.1.2. Wiedza mieszkańców na temat istnienia samorządu osiedlowego	82

6.2. Relacje samorząd osiedlowy-mieszkańcy	88
6.2.1. Zaangażowanie mieszkańców w działalność jednostek pomocniczych	89
6.2.2. Opinie mieszkańców o samorządzie osiedlowym	96
6.2.3. Radni osiedlowi w oczach mieszkańców	101
7. Jednostki pomocnicze w samorządzie miejskim	107
7.1. Relacje jednostek pomocniczych z władzami miejskimi	107
7.1.1. Szczegół i charakter kontaktów władz miasta z jednostkami pomocniczymi	107
7.1.2. Postawa władz miasta: samoocena <i>versus</i> opinia przedstawicieli jednostek pomocniczych	114
7.1.3. Postawa jednostek pomocniczych: samoocena <i>versus</i> opinia władz miasta	134
7.2. Samorząd jednostek pomocniczych jako ścieżka kariery politycznej.	155
7.2.1. Kim są działacze jednostek pomocniczych?	155
7.2.2. Samorzady osiedlowe etapem w karierze politycznej?	163
7.2.3. Podsumowanie	173
8. Decentralizacja wewnątrzmijska – próby reform na przykładzie Białegostoku i Poznania	175
8.1. Warunki wstępne i główne założenia reform	177
8.2. Przygotowanie i próby wdrożenia projektów	182
8.3. Bariery dla wzrostu roli jednostek pomocniczych	185
8.3.1. Mieszkańcy	186
8.3.2. Radni osiedlowi	189
8.3.3. Czołowi politycy miejscy	190
8.4. Podsumowanie	193
Podsumowanie – ślepa uliczka czy błędne rondo marginalizacji?	196
Literatura	214
Spis tabel i rysunków	222
Aneksy	
Aneks 1. Jednostki pomocnicze w 23 największych miastach polski	226
Aneks 2. Kwestionariusze przeprowadzonych ankiet	258
Aneks 3. Informacje o wybranych do badania osiedlach (dzielnicach) i przeprowadzonych ankietach	275
Nota o autorach:	279

Wprowadzenie

Zamyśl badania przedstawionego w niniejszej książce pojawił się w trakcie naszego wcześniejszego badania polityki władz wielkich miast w stosunku do dzielnic zaniedbanych¹. W trakcie obserwacji miejskich programów rewitalizacji uderzyło nas, że w ich tworzeniu i realizacji niemal nieobecne są organy samorządu jednostek (dzielnic, osiedli), do których te programy są skierowane. Zadaliśmy sobie pytanie, czy tak jest zazwyczaj czy tylko w tych przypadkach, z którymi się zetknęliśmy? Nurtowało nas również, czy możliwa jest inna sytuacja, w której to samorząd mieszkańców staje się głównym partnerem władz miasta w ukierunkowanych terytorialnie działaniach rewitalizacyjnych. A jeśli tak, to dlaczego tak się nie dzieje w polskich miastach? Wiemy przecież, że w niektórych krajach (np. w Wielkiej Brytanii) analogiczne programy są czasem zarządzane przez specjalne instytucje tworzone oddolnie w zainteresowanych dzielnicach.

Szersze zainteresowanie organami samorządu osiedlowego w Europie obserwujemy od około 20–30 lat. Jest ono częścią szerszego trendu wiążącego się z rozczarowaniem tradycyjnym funkcjonowaniem demokracji przedstawicielskiej jako dominującej formy funkcjonowania samorządu miejskiego. W Polsce geneza dzisiejszych jednostek pomocniczych w miastach jest inna, wywodzą się one z rad osiedli funkcjonujących w okresie PRL (choć twórcy reformy samorządowej z 1990 roku nie dopuścili tu do prostej kontynuacji, pozwalając nowo wybranym władzom gmin na podjęcie samodzielnych decyzji co do przyszłości samorządów dzielnic i osiedli). Jeden z autorów niniejszej książki (Paweł Swianiewicz) był przewodniczącym komisji statutowej jednej z gmin w latach 1990–1994 i pamięta konieczność podejmowania trudnych decyzji w tym zakresie. Dla większości radnych jednostki pomocnicze były wtedy reliktem minionego systemu, siedliskiem starej nomenklatury. Dawanie im uprawnień wydawało się zachowaniem wręcz reakcyjnym, ale pełna ich likwidacja narażała na oskarżenia o centralistyczne zapędy i hamowanie inicjatywy lokalnej. W rezultacie podej-

¹ Por. Swianiewicz i in. 2011.

mowano często decyzje pośrednie – zezwalając na funkcjonowanie rad osiedli, ale pozbawiając je realnych kompetencji i nie traktując ich jako poważnego partnera w polityce miejskiej. Oczywiście, od tamtego momentu minęło dużo czasu, ale ślady ówczesnego myślenia miejskich elit samorządowych dają się chyba jeszcze zauważyć. Z drugiej strony, rozczarowanie, o którym wspomnieliśmy mówiąc o źródłach decentralizacji wewnątrzmięskiej w Europie Zachodniej, jest często także i polskim doświadczeniem. Pojawia się więc pytanie, czy jednostki pomocnicze mogą być ożywym źródłem odnowy demokracji lokalnej w Polsce, a także czy są w ten sposób postrzegane?

Trzy główne cele prezentowanego w niniejszym tomie badania to:

- Diagnoza wykorzystania jednostek pomocniczych samorządu (dzielnice, osiedla) do zarządzania dużymi miastami w Polsce;
- Zrozumienie ich roli w kształtowaniu polityki miejskiej;
- Pokazanie różnic w tym zakresie pomiędzy miastami i próba wyjaśnienia tego zróżnicowania.

Realizacja tych celów pozwoli odpowiedzieć pytanie o rolę, jaką jednostki pomocnicze mogą odegrać w przyszłości.

Nasze badanie obejmuje 23² największe miasta w Polsce (wszystkie liczące w 2011 r. powyżej 150 tysięcy mieszkańców). Wychodzimy z założenia, że w takich dużych miastach jednostki pomocnicze mają potencjalnie największą rolę do odegrania. Najważniejsze argumenty za istnieniem samorządu terytorialnego we współczesnym państwie, odwołują się do skali przestrzennej i bliskości między władzą i obywatelem. Teoretycy wysnuwają stąd wniosek o pozytywnym wpływie samorządu na demokrację i na racjonalność decyzji ekonomicznych (por. np. Sharpe 1973). Ale w skali wielkiego miasta słuszność tych argumentów może być kwestionowana. Radny miejski albo prezydent miasta to dla przeciętnego mieszkańca postaci niemal równie odległe jak przedstawiciele władz centralnych. Znani są raczej z prasy, radia i telewizji niż z bezpośrednich kontaktów charakterystycznych dla archetypicznej polityki samorządowej. Tworzenie mniejszych jednostek – dzielnic lub osiedli – może być widziane jako próba pokonania tej słabości. Wiele zadań samorządowych, tak ze względu na konieczność koordynacji w skali całego układu funkcjonalnego, jak i ze względu na korzyści skali, musi być wykonywanych w skali całego miasta (a jeszcze lepiej: w skali całej aglomeracji miejskiej). Ale te, w przypadku których korzyści skali nie są tak istotne, ważna zaś jest bliskość bezpośredniego beneficjenta, mogą być lepiej wykonywane na poziomie mniejszych jednostek.

² W wielu miejscach ograniczamy się do 22 miast, pomijając Warszawę ze względu na jej specyficzny, określony odrębną ustawą ustrój terytorialny. Tam gdzie piszemy jednak o Warszawie, koncentrujemy się na jednostkach niemających swojej pozycji ustawowej, a więc o osiedlach (czasami też sołectwach) funkcjonujących w ramach poszczególnych dzielnic.

Nasze badanie empiryczne poprzedzamy przeglądem rozważań teoretycznych na temat decentralizacji wewnątrzmięskiej (rozdział 2). Wynika z nich, że najczęściej przywoływanym argumentem za samorządami osiedlowymi jest nadzieja na rewitalizację miejskiej demokracji. Inne pojawiające się argumenty, związane z efektywnością wykonywania niektórych zadań, pozostają w cieniu tych związanych z aktywnością obywatelską. Odwołując się do oczekiwań teoretycznych przedstawiamy koncepcję ról jednostek pomocniczych. Będziemy się do niej odwoływać w dalszych analizach wskazując zarówno, czego od samorządów osiedlowych oczekują różni aktorzy miejscy (mieszkańcy, miejskie elity polityczne, sami działacze osiedlowi) jak i zastanawiając się, jakie role są faktycznie wypełniane współcześnie przez jednostki pomocnicze w polskich miastach.

W rozdziale 3 dokonujemy przeglądu dotychczasowych badań na temat miejskich jednostek pomocniczych, tak w Polsce jak i w innych krajach europejskich. Nie możemy stwierdzić, że udało nam się dotrzeć do wszystkich ważnych pozycji literatury w tym zakresie. Ale dokonany przegląd upoważnia do stwierdzenia, że mówimy o zagadnieniu, które jest stosunkowo słabo zbadane. Uwaga ta odnosi się w szczególności do międzynarodowych badań porównawczych. Z kolei w literaturze polskiej dominują opracowania o charakterze analiz prawnych. Stosunkowo niewiele jest natomiast analiz empirycznych faktycznego funkcjonowania jednostek pomocniczych w społeczności lokalnej oraz ich roli w polityce miejskiej. Te które są, mają zazwyczaj charakter dość pobieżnych analiz lub studiów pojedynczych przypadków, na podstawie których trudno formułować bardziej ogólne wnioski. Na tym tle na szczególne wyróżnienie zasługuje kilka opracowań Piotra Matczaka (przywoływanych często w dalszych rozdziałach).

Rozdział 4 to przedstawienie koncepcji teoretycznej i schematu naszego badania empirycznego. Badanie obejmuje dwa poziomy. Pierwszy to analiza sytuacji we wszystkich 23 największych miastach (na podstawie dostępnych w literaturze i internecie danych, uzupełnionych wywiadami telefonicznymi w urzędach miejskich). Poziom drugi to bardziej szczegółowe studium kilku miast i wybranych w ich ramach trzynastu osiedli. Większość analiz empirycznych w tej części obejmuje cztery miasta: Kraków, Poznań, Gdynię i Olsztyn. Ale w niektórych częściach uzupełniające analizy odnoszą się także do Białegostoku, Szczecina i Zabrza. Główna hipoteza naszej pracy jest raczej pesymistyczna i brzmi: *samorządy jednostek pomocniczych w miastach pełnią zazwyczaj marginalną rolę w polityce miejskiej. Ich zakres kompetencji i środków finansowych nie pozwala na odgrywanie znaczącej roli w wykonywaniu zadań publicznych o charakterze lokalnym*. Interesuje nas jednak także zróżnicowanie pomiędzy miastami i czynniki je wyjaśniające. Zgodnie z przedstawionym modelem spodziewamy się, że rola jednostek pomocniczych w polityce miejskiej zależy od kilku grup czynników, mianowicie od:

- czynników zewnętrznych związanych z pozycją ustawową;

- lokalnego środowiska społeczno-gospodarczego i politycznego;
- pozycji jednostek pomocniczych w statucie miasta, a zwłaszcza przyjętego modelu wewnętrznego podziału terytorialnego;
- charakteru społecznego poszczególnych osiedli, w tym lokalnego zakorzenienia i spójności społeczności lokalnej.

Nasz schemat teoretyczny mieści się w szeroko rozumianym paradygmacie instytucjonalnym (odwołujemy się do starego i nowego instytucjonalizmu), ale uwzględniamy też ujęcie właściwe dla konstruktywizmu.

Rozdział 5 przedstawia zróżnicowanie form instytucjonalnych jednostek pomocniczych w 23 największych miastach. Przegląd obejmuje takie zagadnienia jak: powszechność jednostek pomocniczych, stosowane podziały terytorialne (wielkość jednostek), tryb wyboru ich organów, zainteresowanie mieszkańców, środki przekazywane z budżetu miasta i funkcjonowanie organów osiedlowych. Druga część rozdziału poświęcona jest próbie wyjaśnienia zainteresowania mieszkańców funkcjonowaniem samorządów osiedlowych (mierzonego frekwencją w wyborach organów jednostek pomocniczych). Ważnym uzupełnieniem rozdziału 5 jest Aneks 1, będący zarówno encyklopedycznym podsumowaniem najważniejszych informacji o jednostkach pomocniczych, jak i zbiorem charakterystycznych „ciekawostek” odnoszących się do każdego z miast.

Rozdział 6 poświęcony jest relacjom między organami samorządów osiedlowych i społecznością lokalną. Interesuje nas zarówno stosunek mieszkańców do terytorium osiedli, na których mieszkają jak i ich stosunek do rad i zarządów osiedli. Analizie poddajemy poziom wiedzy o lokalnym samorządzie, rozpoznawalność (w porównaniu z politykami miejskimi) działaczy osiedlowych, a także poziom zaufania mieszkańców do lokalnych radnych.

Rozdział 7 omawia z kolei pozycję rad osiedli w polityce miejskiej i ich relacje z władzami miejskimi. Interesują nas częstość i charakter kontaktów między organami samorządu osiedlowego i władzami miejskimi, a także wzajemne opinie o elitach na obu szczeblach. Druga część rozdziału poświęcona jest specyficznej roli jednostek pomocniczych jako ścieżki kariery politycznej. Czy dla miejskich elit politycznych i samych działaczy lokalnych osiedla są etapem kariery politycznej? Czy działacze osiedlowi decydujący się na start w wyborach miejskich mają większe szanse niż inni kandydaci? A jeżeli tak, to czy wpływa na to popularność wśród wyborców, czy też preferencyjne traktowanie przy układaniu list wyborczych?

Rozdział 8 zawiera omówienie dwóch prób reform jednostek pomocniczych. W jednym przypadku (Białegostoku) chodzi o próbę przywrócenia działalności rad osiedli, zlikwidowanych przez władze miasta kilka lat temu. W drugim (Poznania) omawiamy promowaną kilka lat temu przez prezydenta miasta próbę radykalnej zmiany podziału terytorialnego i jednoczesnego przekazania nowo stworzonym dzielnicom bardzo szerokiego zakresu kompetencji. Obie

próby zakończyły się niepowodzeniem, a w rozdziale zastanawiamy się, jakie warunki muszą być spełnione by próba decentralizacji wewnątrzmięskiej była skuteczna.

Książkę zamyka podsumowanie, w którym staramy się dokonać weryfikacji postawionych hipotez. Nie ulega wątpliwości, że obecna diagnoza funkcjonowania jednostek pomocniczych prowadzi do pesymistycznych konkluzji. Stawiamy jednak pytanie, czy realna jest pozytywna ewolucja tego systemu w przyszłości.

* * *

Przed prezentacją wyników badania warto dokonać kilku uściśleń o charakterze terminologicznym i porządkowym. Pierwsze z nich dotyczy stosowanych dla jednostek pomocniczych określeń. W praktyce dużych miast najczęściej mowa jest o osiedlach lub dzielnicach, choć sporadycznie pojawiają się też jednostki określane mianem okręgów, a w niektórych przypadkach także sołectwa, związane tradycyjnie z gminami wiejskimi. W niektórych opracowaniach pojęcia „osiedla” i „dzielnicy” są wyraźnie rozróżniane. Niektórzy autorzy (Grobelny 1996, Kulesza 1996) sugerują, że nazwa dzielnica powinna być stosowana w odniesieniu do dekoncentracji administracji miejskiej, do jednostek obejmujących łącznie swym zasięgiem całe miasto, zaś termin osiedla w odniesieniu do oddolnie tworzonych jednostek mających charakter inicjatyw lokalnych, niekoniecznie pokrywających całe terytorium miasta. W praktyce miasta posługują się tymi terminami dość dowolnie, w zależności od tradycji nazewnicznej danej jednostki. Jak zobaczymy w rozdziale 5, zdarzają się miasta, które stosują termin dzielnice dla jednostek małych, obejmujących tylko niewielkie fragmenty terytorium i tworzonych oddolnie. Podstaw do jednoznacznego rozróżnienia nie daje także ustawa o samorządzie gminnym. W naszym opracowaniu będziemy się posługiwali terminem „osiedle” (nieco częstszym w praktyce polskich miast) dla ogólnego określenia miejskiej jednostki pomocniczej.

Jeszcze inną kwestią terminologiczną jest posługiwanie się terminami „decentralizacja” i „dekoncentracja” w odniesieniu do przekazywania zadań i delegowania kompetencji na szczebel osiedlowy. Izdebski (2011) zwraca uwagę, że *de iure* mamy do czynienia z dekoncentracją, nie powstaje bowiem samodzielny podmiot przejmujący odpowiedzialność za wykonywane zadania na zasadzie podobnej jak odrębna jednostka samorządowa. Niemniej jednak wielu autorów tak polskich jak i zagranicznych posługuje się w tym kontekście terminem „decentralizacja”. Tym też terminem będziemy się posługiwać w naszym opracowaniu, mając na uwadze, że mamy do czynienia z przekazywaniem częściowej odpowiedzialności politycznej, a adresatem nowych kompetencji są

radę pochodzące z powszechnych (choć niecieszących się zazwyczaj wielkim zainteresowaniem), demokratycznych wyborów.

* * *

Prezentowane dzieło jest pracą zbiorową, w której powstanie zaangażowanych było przede wszystkim czworo autorów wymienionych na okładce książki. Koncepcja badania była wynikiem wspólnych dyskusji, a przeprowadzenie badań empirycznych angażowało również całą czwórkę. Jednak poszczególne rozdziały mają swoich autorów głównych – wymienionych na stronie redakcyjnej – chociaż znaczący udział w powstaniu niektórych fragmentów miała pomoc w charakterze komentarzy i sugestii formułowanych przez współautorów do pierwszych wersji manuskryptu. W tym miejscu powinniśmy także wspomnieć o innych osobach, które przyczyniły się do powstania książki, a którym jesteśmy winni wdzięczność. Współautorem jednego rozdziału (7.2) jest Karolina Olszowiec, która nie tylko dostarczyła nam danych zebranych w ramach swojej pracy magisterskiej, ale przeprowadziła też pracochłonne zestawienia, specjalnie na potrzeby naszego badania. W prowadzeniu ankiet z mieszkańcami i części ankiet z radnymi osiedlowymi pomogli nam studenci gospodarki przestrzennej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. W Olsztynie byli to: Jakub Białek, Paula Kaczyńska, Małgorzata Pużyńska i Krzysztof Rutkowski. W Gdyni ankieterami byli Julia Korcz, Łukasz Kubiak, Piotr Świstak i Edyta Wojtaś. W Krakowie i Poznaniu rolę tę spełniała liczniejsza grupa studentów odbywających ćwiczenia terenowe w ramach swoich studiów. Dziękujemy także członkom Komisji ds. Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego działającej w ramach Unii Metropolii Polskich, z którymi mieliśmy okazję przedyskutować wstępną wersję naszego raportu. Przekazane w czasie dyskusji uwagi pozwoliły usunąć niektóre nieścisłości, zostały także wykorzystane w interpretacji uzyskanych rezultatów. Oczywiście odpowiedzialność za tezy sformułowane w niniejszym opracowaniu pozostaje po stronie autorów.