

## Rady osiedli a.d. 2018

Dr hab. Jan Fazlagić, ekspert NIST, prof. nzw. UE w Poznaniu

Rady osiedli (RO) są stosunkowo nowym elementem funkcjonowania w polskich miastach, lecz zainteresowanie tą formą organizacji systematycznie rośnie wśród samorządowców. Rady osiedli to jednostki pomocnicze zwane w ustawie o samorządzie terytorialnym „jednostką pomocniczą gminy”, która określa także sołectwa w gminach wiejskich. O ile RO można uznać za pewne novum w samorządzie w Polsce, o tyle ich „wiejska” odmiana, czyli sołectwa są mocno zakorzenione w polskiej tradycji. Sołtys i rada sołecka mają dbać o wspólne interesy i dobrobyt wsi.

W krajobrazie zurbanizowanym osiedla pojawiają się dopiero w XIX wieku. Wynika to w dużej mierze z wchłaniania przez rozrastające się miasta podmiejskich wsi i miasteczek, które miały już ukształtowaną strukturę społeczną. Ponadto rosnący obszar miast sprawia, że dostęp do dóbr natury staje się utrudniony dla wielu mieszkańców. W średnio-wiecznym mieście przyroda była dostępna na „wyciągnięcie ręki”. W mieście zindustrializowanym przyroda staje się dobrem coraz trudniej dostępnym. Odpowiedzią na to zjawisko polegające na „odcięciu” mieszkańców miasta od przyrody jest koncepcja miasta-ogrodu Ebenezera Howarda. Pomysł ten dotyczył nie tylko tworzenia warunków przestrzennych dla rozwoju mniejszych, autonomicznych obszarów w obrębie miasta, ale także dotyczył tworzenia wspólnot mieszkańców. Osiedla miały pełnić funkcję socjalizującą dla mieszkańców miast likwidując getta, ułatwiając awans społeczny, swego rodzaju antidotum na „dzielnice” (które były tworzone według kryterium statusu społecznego i dochodowego ich mieszkańców). W okresie PRL wiele koncepcji „lewicowych” powstałych w „burżuazyjnej” Europie przetrwało i rozwijało się w „socjalistycznej” wersji. Na przykład w Poznaniu powstało „Osiedle Młodych” – olbrzymia inwestycja mieszkaniowa, wg niektórych źródeł druga po Hucie Katowice, największa inwestycja w Polsce ostatniego dwudziestolecia trwania PRL. Spółdzielnie miały łączyć funkcje z obszaru zapewnienia potrzeb mieszkaniowych z funkcjami indoktrynacji społecznej mieszkańców. W PRL wykształcił się specyficzny rodzaj samorządów, którego pewne elementy możemy obserwować w formie sparodiowanej w serialu „Alternatywy 4”.

Przełomowy dla rozwoju osiedli w Polsce był 1990 rok, gdy zaczęto tworzyć ramy prawne dla powstawania RO. Tworzenie Rad Osiedli ma swoje umocowanie i uzasadnienie w ogólnych zasadach, jakie dotyczą polskiego samorządu, tzn.:

1. Zasady pomocniczości,
2. Koncepcji nadania podmiotowości wspólnotom obywateli,

3. Zwiększeniu reprezentatywności i legitymacji decyzji podejmowanych przez władze publiczne,
4. Podniesieniu jakości podejmowanych przez samorząd decyzji,
5. Idei lokalizmu, która odradza się na całym świecie jako swego rodzaju antidotum na globalizację.

RO jest najniższym szczeblem samorządu terytorialnego, który przewiduje ustawa o samorządzie gminnym. Pełni ona funkcję opiniodawczą jednostki pomocniczej dla władz miasta oraz przede wszystkim, służy mieszkańcom jako organ pośredniczący pomiędzy ogółem mieszkańców osiedla i władzami miasta. Najstarsze w okresie po 1989 roku Rady osiedli stworzone w oparciu o zapisy ustawy o samorządzie terytorialnym działają już od dwudziestu lat. Wiele z nich działa rachitycznie, ale jest nadzieja na poprawę. Zmiany pokoleniowe w polskim społeczeństwie (Pokolenie Y) sprawiają, że wyłania się nowa grupa młodych obywateli, nie obciążanych bagażem wychowania w systemie komunistycznym. Co prawda poziom uaktywnienia RO w polskich samorządach jest daleki od doskonałości, to jednak coraz więcej samorządów (np. w Bielsku-Białej) dostrzega potencjalne korzyści płynące z tego rodzaju rozwiązań organizacyjnych. Pojawiają się już pewne pozytywne przykłady np. w Krakowie Rada Miasta stworzyła stosunkowo silne jednostki osiedlowe. Z kolei w Poznaniu decyzją władz miejskich w Poznaniu działają 42 Rady Osiedli - jednostki pomocnicze miasta Poznania. Swoim działaniem obejmują one administracyjne granice miasta. Dostosowując system pracy i strukturę organizacyjną SMMP w pełni uwzględnia podział zastosowany przez jednostki samorządowe. Do każdej jednostki oddelegowany jest strażnik, który zajmuje się wyłącznie obszarem działania przypisanej rady. Oprócz bieżącego kontaktu z członkami Rady Osiedla, poprzez wyznaczone dyżury, umożliwiony jest bezpośredni z nim kontakt dla każdego mieszkańca. Pozwala to na lepsze poznanie potrzeb mieszkańców w zakresie porządku i czystości, przeciwdziałania zjawiskom niepożądanym jak np. spożywanie alkoholu w miejscach publicznych, dewastacji infrastruktury, itp. Dla rozwiązania określonego problemu, strażnik każdorazowo podejmuje decyzję o konieczności zaangażowania większych sił straży miejskiej lub zwrócenia się o pomoc do innego organu (Policji, Straży Pożarnej, Inspekcji Nadzoru Budowlanego, itp.).

Z kolei w przypadku miasta Wrocławia, gdzie funkcjonuje obecnie prawie 50 osiedli, analiza dostępnych danych

(magistrat, strony internetowe rad osiedli, wywiady z radnymi osiedlowymi) wskazuje, że zaledwie 1/3 działa pręźnie i efektywnie, 1/3 ogranicza się do zadań podstawowych, a dla pozostałej 1/3 sukcesem jest już to, że sesje w ogóle się odbywają.<sup>1</sup> We Wrocławiu jest ponad 800 radnych osiedlowych, średnio 16 na radę osiedla. Kadencja rady trwa cztery lata. Radnym można więc być, przy założeniu, że co cztery lata uzyska się odpowiednie poparcie mieszkańców, aż do śmierci (!). Trudno rozważać na ile jest to dobre dla funkcjonowania rady. Trzeba natomiast stworzyć taki mechanizm, aby zapobiegać koleżeńskiemu kokietery, wszelkim układom i innym symptomom nieprawidłowości. Stusznym rozwiązaniem wydaje się być zmniejszenie liczby radnych o 1/3 (popr. 10.11.2016 r.) i ograniczenie kadencji do dwóch. Warto jednak zaznaczyć, że liczba radnych wynika z ustawy o samorządzie gminnym. Ona też reguluje ilość radnych w gminie i ma wpływ na ilość radnych osiedlowych. Corocznie RO otrzymują z budżetu Wrocławia ok. 2,5 mln zł, i jest to kwota mniej więcej dziesięciokrotnie mniejsza, niż w przypadku (cały budżet m. Wrocławia jest natomiast o około 1 mld wyższy). Średnio we Wrocławiu jedna RO otrzymuje 70 tys. zł 35-40 tys. (popr. 10.11.2016 r.). Dla porównania budżet RO Jeżyce, w 2018 r. wyniesie w Poznaniu 600 tys. PLN.<sup>2</sup>

W mieście Poznaniu do zadań osiedla należą sprawy publiczne, o znaczeniu lokalnym, określone w statucie osiedla – Statut Miasta § 39 oraz działania dotyczące obszaru Osiedla w zakresie:

- tworzenia więzi lokalnych;
- funkcjonowania i rozwoju infrastruktury technicznej;
- lokalnych dróg, chodników i parkingów;
- oświaty, kultury, sportu, rekreacji;
- ładu przestrzennego;
- porządku i bezpieczeństwa;
- stanu środowiska, skwerów, zieleńców, parków;
- dbałości o mienie Miasta;
- usług świadczonych przez jednostki organizacyjne Miasta.

Ludność Poznania jest bardzo związana ze swoim miastem i tradycjami, co przejawia się m.in. istnieniem gwary poznańskiej, strojów ludowych (bambry poznańscy), długiej tradycji historycznej (I biskupstwo w Polsce ustanowione w 968 r.), tradycji walki z pruskim zaborcą na polu ekonomiczno-społecznym, a nie militarnym. Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, że miasto Poznań przez wieki było otoczone wsiami podmiejskimi i miasteczkami, których mieszkańcy w miarę jak rozrastał się Poznań stawali się mieszkańcami nowych osiedli, włączanych w granice miasta.<sup>3</sup> Do dzisiaj w Poznaniu sposobem na identyfikację przynależności jest informacja, w której dzielnicy dorastała dana osoba. Pod tym względem Poznań przypomina wielkie metropolie europejskie takie, jak Londyn, Berlin czy Wiedeń

1 <https://damiandudala.eu/wroclawskie-rady-osiedli-zbedny-balast-czy-tylko-do-poprawki/>, [dostęp: 20.06.2018].

2 <http://jezyce.poznan.pl/jezyce/2017/06/19/budzet-rady-osiedla-jezyce-na-rok-2018/> [dostęp: 28.06.2018].

3 Warto także zwrócić uwagę na wyniki badania Michała Męcarskiego i Piotra Landsberga dotyczące opinii na temat Rad Osiedli w Poznaniu zrealizowanego w ramach projektu „Miasto Obywateli. Rozwój Rad Osiedli w Poznaniu”.

gdzie wykształciły się lokalne, dzielnicowe subkultury<sup>4</sup>.

Z kolei mieszkańcy szczecińskich osiedli, mogą zgłaszać swoje inicjatywy i pomysły do rad osiedli w różnorodny sposób. Mogą to zrobić tradycyjnie – wysyłając list, za pomocą poczty internetowej do rady osiedla lub udać się na przykład na dyżur rady osiedla i osobiście porozmawiać z radnymi.

#### Przykłady z zagranicy

Znacznie bardziej rozbudowane instytucje i postawy społeczeństwa obywatelskiego możemy obserwować w Stanach Zjednoczonych. Amerykańska filozof Hannah Arendt uważała, że „nie można być szczęśliwym jeśli nie ma się udziału w publicznym szczęściu oraz nie można odczuwać wolności jeśli nie doświadcza się wolności w życiu publicznym”. Z tego stwierdzenia wynika opinia, że zaangażowanie w życie obywatelskie jest nierozdzielalnym elementem życia ludzkiego. Ludzie pracując na rzecz dobra wspólnego doświadczają specyficznego rodzaju satysfakcji. Zaangażowanie się we współpracę na poziomie lokalnym przynosi korzyści wszystkim.

Amerykański socjolog Robert J. Sampson badając zaangażowanie mieszkańców w mieście Chicago zidentyfikował role różnych czynników w rozwoju miasta. Opracowano specjalną koncepcję „collective efficacy”. Pomiar tego zjawiska polegał na zbieraniu danych dotyczących liczby patroli obywatelskich, pomiaru prawdopodobieństwa, że znaleziony na chodniku list zaadresowany do kogoś z sąsiedztwa zostanie dostarczony przez przypadkowego znalazcę. W badaniu kwestionariuszowym zadawano też takie pytania, jak: „mieszkańcy naszego osiedla są skłonni do pomocy swoim sąsiadom” lub „można ufać ludziom w naszym sąsiedztwie”. Okazało się, że w tych społecznościach, których respondenci wskazywali dużo pozytywnych odpowiedzi, obserwowano niższy poziom przestępczości. W Stanach Zjednoczonych zaobserwowano, że w miastach których poziom spójności społecznej był wyższy, lokalne gospodarki szybciej wychodziły z recesji 2008-2009 roku, np. w stanach, w których był wyższy poziom społecznej spójności tempo wzrastało o 20% szybciej niż bardzo podobnych stanach o niskim poziomie spójności.

Z badań nad wpływem zaangażowania mieszkańców w życie lokalnej społeczności wynika, że:<sup>5</sup>

- Mieszkańcy zaangażowani społecznie zdobywają umiejętności i kontakty, które wykorzystują w innych obszarach życia. Umiejętność współpracy jest obecnie bardzo ceniona na rynku pracy.
- Współpraca obywateli tworzy normy współpracy i zaufania, które pozwalają im tworzyć i rozwijać lokalne przedsiębiorstwa.

Zaangażowani obywatele wywołują presję na lokalne władze dzięki czemu tworzone są nowe uregulowania prawne podnoszące jakość życia. Oddolne oczekiwania mieszkańców wywołują pozytywną presję na rząd. W 2013 roku miasto Birmingham w stanie Alabama wdrożyło program „Love your block”. Program ten dotyczył wspierania lokal-

4 Jednym z przejawów tego zjawiska jest istnienie gwar, już nie tylko miejskich ale także charakterystycznych dla konkretnej dzielnicy (np. Londyn lub Wiedeń).

5 M.J. Lee, P. Levine,

nych społeczności na poziomie osiedli<sup>6</sup>. Władze miasta przed uruchomieniem programu grantowego przeprowadziły badania potrzeb mieszkańców oraz grup interesariuszy, które mogłyby potencjalnie współpracować przy ich rozwiązywaniu. Następnie grupy mieszkańców składają granty o wartości od 500 do 2000 dolarów. W realizacji grantów zaangażowani są także pracownicy samorządowi. Po 2 latach mieszkańcy uczestniczący w programie Love your block z 16 osiedli usunęli 26 000 stóp kwadratowych graffiti, usunęły około 80 000 ton śmieci i gruzu, zasadziły ponad 500 drzew i odnowiły 117 budynków. Efekty programu dotyczyły także sfery społecznej. Statystyk z Komendy Miejskiej Policji w Birmingham obliczył, że w ciągu roku w 16 osiedlach objętych programem przestępczość spadła o 11%, w tym o 13% spadła liczba kradzieży z włamaniem, oraz o 16% spadła liczba kradzieży samochodów. Chociaż prawdopodobnie na spadek przestępczości wpływ miały także inne czynniki, program Love your block na pewno miał tutaj swój duży udział.

### Co można zrobić aby Rady Osiedli działały bardziej wydajnie?

Oto kilka sugestii i pomysłów na zwiększenie zaangażowania mieszkańców w życie rad Osiedli:

1. Ich podział terytorialny powinien odzwierciedlać rzeczywiste uwarunkowania przestrzenne i historyczne;
2. Pokazywać małe zwycięstwa – chwalić się sprawami „załatwionymi” przez RO na rzecz mieszkańców;
3. Traktować RO jako „produkt” marketingowy tzn. promować ich istnienie, zachęcać do działania w nich/dla nich.
4. Dokonywać w przestrzeni miejskiej oznaczeń pokazujących granice rad osiedli, projekty zrealizowane przy współudziale RO.
5. Uczyc o RO w szkołach (które podlegają samorządowi jako Organowi Prowadzącemu)
6. problem wielkości rad,
7. Zaprosić do współpracy przy wspieraniu RO biznes – wiele firm ma programy społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR) i jest prawnie zobligowana do aktywności w tym obszarze. Jeśli samorząd wskaże takie obszary przedsiębiorstwom i opracuje plan wsparcia, wówczas wiele firm z chęcią może zaangażować się we wspieranie RO.
8. Włączyć RO w aktywności sportowe np. tworząc ligę zespołów piłkarskich lub koszykarskich z logo RO.
9. Traktować inwestycje w RO długoterminowo: nawet jeśli nie spodziewamy się poprawy aktywności w krótkim okresie – planujemy długookresowe działania nie zrażając się niską aktywnością mieszkańców obecnie.
10. Prowadzić statystyki funkcjonowania RO i rankingi a na tej bazie tworzyć rywalizacje.
11. Tworzyć centra usług wspólnych dla RO w celu obniżenia kosztów administrowania nimi, a zwiększać budżety na rzeczywiste działania statutowe.
12. Angażować RO w proces decyzyjny dotyczący lokalnych inwestycji, ponieważ RO są lepiej poinformowane od urzędu miasta oraz wykonawcy na temat lokalnych

uwarunkowań – niespodzianek, które nie będą znane osobom z zewnątrz. Na przykład mieszkańcy mogą znać układ dawnych dróg i budynków, który nie jest widoczny na powierzchni, ani na starych mapach miasta. Ułatwi to prowadzenie robót podziemnych.

13. Warto zastanowić się nad pomysłem aby wybory do RO odbywały się podczas wyborów samorządowych. Według aktualnego stanu prawnego wybory do rad osiedli odbywają się rok przed wyborami samorządowymi.

### Uwagi końcowe

Jest wiele dowodów na to, że społeczności lokalne mogą bardzo skorzystać jeśli ich mieszkańcy zaangażują się w funkcjonowanie tych społeczności. Można wyróżnić 3 czynniki sukcesu:

1. Mieszkańcy społeczności lokalnej powinni wspólnie debatować.
2. Powinni współpracować przy rozwiązywaniu lokalnych problemów.
3. Powinni nawiązywać współpracę z osobami i organizacjami, z którymi wcześniej się nie kontaktowali.
  - Jakość życia mieszkańców jest mniejsza jeśli istnieją bariery w komunikacji pomiędzy władzami samorządowymi, a mieszkańcami. Należy poszukiwać i wdrażać wszelkiego rodzaju działania służące aktywizacji mieszkańców. Ponieważ generalnie w Polsce cierpimy na niski poziom kapitału społecznego, nie należy na początku spodziewać się spektakularnych rezultatów. Trzeba szukać „małych zwycięstw”.

Ważną zaletą rad osiedli jest to, że pozwalają one na usunięcie sztucznych barier pomiędzy władzami samorządowymi, a mieszkańcami. Perspektywa urzędników jest często inna od perspektywy mieszkańców. Często ten sam problem może być rozwiązany na wiele sposobów, a urzędnicy widzą tylko jedną możliwość.

Tworzenie rad osiedli w Polsce jest obecnie w fazie rozwojowej. Jednym z miast które obecnie jest zaawansowane w rozwój rad osiedli jest Poznań, do którego udają się na wizyty studyjne samorządowcy z innych miast Polski. Relatywnie duże zaawansowanie miasta Poznania w rozwój rad osiedli wynika nie tylko z pozytywnej postawy władz samorządowych, ale także ze specyficznej tradycji i historii miasta, które tworzy korzystne warunki na tle wielu innych polskich miast.

### Źródła:

1. J. Fazlagić, *Poradnik Innowacyjnego samorządowca*, Poltext, Warszawa 2017.
2. D. J. Błaszczuk, J. Fazlagić, R. Skikiewicz, *Zaufanie i kapitał społeczny w polskim biznesie*, Wydawnictwo Grupy Uczelni Vistula, Warszawa 2017.
3. J. Fazlagić, *Kapitał Intelektualny w polskich powiatach*, Wydawnictwo UEP, Poznań 2018.
4. <http://www.poznan.pl/mim/main/poznanskie-rady-osiedli,p,2322,6556,32270.html>, [dostęp: 28.06.2018].
5. <http://okwroclaw2018.org/reforma-rad-osiedli-chyby-ny-pomysl-miejskich-radnych/>, [dostęp: 20.06.2018].
6. <http://www.fundacja-altum.pl/attachments/article/12/badania%20opinii.pdf>, [dostęp: 20.06.2018].

<sup>6</sup> W miastach amerykańskich najmniejszą jednostką podziału terytorialnego jest kwartał, czyli „block”.

7. <https://www.miastopoznaj.pl/polityka/1364-rada-osiedla-czyli-kto-co-i-za-ile>, [dostęp: 20.06.2018].
8. <http://osiedla.szczecin.pl/faq-najcz%C4%99%C5%9Bciej-zadawane-pytania>, [dostęp: 20.06.2018].
9. <http://miastol.pl/czym-sa-rady-osiedli/>, [dostęp: 20.06.2018].
10. <http://okwroclaw2018.org/reforma-rad-osiedli-chybio-ny-pomysl-miejskich-radnych/>, [dostęp: 20.06.2018].
11. <http://www.fundacja-altum.pl/attachments/article/12/badania%20opinii.pdf>, [dostęp: 20.06.2018].
12. <http://www.fundacja-altum.pl/attachments/article/12/badania%20opinii.pdf>, [dostęp: 28.06.2018].



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.  
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.  
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Opinie i analizy NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601  
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70  
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl