

GRAŻYNA WORONIECKA  
Instytut Stosowanych Nauk Społecznych  
Uniwersytet Warszawski

## WSPÓLNOTA MIESZKANIOWA A EMANCYPACJA OBYWATELSKA

### MIKROWYMIAR SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

Podjęcie przez socjologów tematu społeczeństwa obywatelskiego – jego wyłaniania się, mechanizmów podtrzymywania, identyfikowania przeszkód i czynników sprzyjających rozwojowi jego struktur – trwale wpisało się w tradycję dyscypliny. Rozważania te wiążą się z krytycznym zaangażowaniem socjologii, a przynajmniej jej znacznej części, i w kontekście badań nad postkomunistycznymi przemianami w Polsce prowadzą zazwyczaj do konkluzji ukazujących mniejsze lub większe ograniczenia kształtowania się takiego „społeczeństwa” w różnych sferach działań społecznych.

W niniejszym tekście nie wykraczam poza tę tradycję, będę jednak przekonywać, że dwubiegunowy model stosowany *implicite* lub *explicite* w jej ramach (władza po jednej stronie barykady, obywatele po drugiej) nie daje się utrzymać, kiedy przesuniemy punkt ciężkości analizy z makroprocesów społecznych na ich mikro i mezowymiar.

Podstawą dla formułowanych tu wniosków są trzy programy badawcze prowadzone nad instytucją wspólnot mieszkaniowych<sup>1</sup>. Jak wykażę w dalszej części, jest to instytucja ogniskująca problemy partycypacji obywatelskiej, samoorganizacji, kultury politycznej i form świadomości obywatelskiej,

---

<sup>1</sup> Odwołuję się do własnych badań przeprowadzonych w latach 1995–2000, opublikowanych w książce pt. *Działanie polityczne. Próba socjologii interpretatywnej*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2001. Korzystam też z badań prowadzonych przez Leilę Thorp z University of Nottingham (School of Politics) na temat: *What is the nature of civil society in Poland and what does it achieve? A case study of civil society as it exist in housing, in the cities of Wrocław and Poznań* (materiał niepublikowany), oraz z badań przeprowadzonych przez Joannę Szóstak, przedstawionych w pracy magisterskiej pt. *Wspólnoty mieszkaniowe – elementy społeczeństwa obywatelskiego*, napisanej w 2004 pod kierunkiem Krzysztofa Kicińskiego w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego (maszynopis niepublikowany).

a także tradycji autorytarnej biurokracji, kultury prawnej i wiele innych za-  
zwyczaj łączonych ze społeczeństwem obywatelskim.

Definicje tego ostatniego w literaturze przedmiotu są tak dalece zróżni-  
cowane i w tak różnym stopniu wyposażone w komponent perswazyjno-  
normatywny, że w badaniach empirycznych niezbędne jest posługiwanie się  
definicją operacyjną. Jej sformułowanie wymaga krótkiego przeglądu głów-  
nych tendencji w tym polu problemowym.

Na przykład Charles Taylor proponuje następujące rozróżnienia defini-  
cyjne: sens najogólniejszy terminu „społeczeństwo obywatelskie” wiąże z ist-  
nieniem wolnych stowarzyszeń nie kontrolowanych przez władzę państwową.  
Sens węższy widzi tam, gdzie „społeczeństwo jako całość” może organizować  
swoje działania za pośrednictwem takich wolnych od państwowej kontroli  
stowarzyszeń. Taylor wyróżnia też sens „alternatywny”, dostrzegając wtedy  
społeczeństwo obywatelskie w tych obszarach działań, w których stowarzy-  
szenia mogą istotnie kształtować politykę państwową<sup>2</sup>. W istocie mamy tu do  
czynienia z różnymi wariantami jednej tradycji – swobodnej interpretacji uję-  
cia Heglowskiego z wbudowanym kontekstem przeciwstawienia *państwa*  
utożsamianego z nadzorem, unifikacją, arbitralnością i *społeczeństwa* pojmo-  
wanego w kategoriach spontaniczności, kreacji i zdolności do efektywnego  
oporu przeciwko temu, co reprezentuje sobą państwo. Taki sposób rozumienia  
terminu „społeczeństwo obywatelskie” (bardzo popularny w literaturze  
przedmiotu) neguje Heglowską ideę państwa jako wspólnoty kulturowo-  
etycznej, pozwalającej na przewyższenie ograniczeń spontanicznej kreacji.  
Układy instytucji chroniących wzajemność członków społeczeństwa obywa-  
telskiego nie wystarczają bowiem, w myśl tej koncepcji, do osiągnięcia celów  
i integrowania działań w skali ogólnospołecznej. W miejsce takiej instrumen-  
talno-racjonalizującej (Locke) roli państwa wprowadza się elementy ujęcia  
Kantowskiego, lokującego wymiar koordynacji interesów w formach społecz-  
nych regulowanych prawem na poziomie stowarzyszeń. Sądzę, że rację ma  
Jerzy Szacki kiedy konkluduje, że wobec takiego pomieszania klasycznych  
wątków, jakie znajdujemy w definiowaniu społeczeństwa obywatelskiego po-  
szukiwanie źródeł inspiracji w historii myśli socjologicznej nie przynosi wiele  
pożytku<sup>3</sup>.

Efektywniejsze będzie raczej odwołanie się do poglądu Alvina Gouldne-  
ra, zgodnie z którym społeczeństwem będzie to, co pozostaje, kiedy odseparu-

<sup>2</sup> Charles T a y l o r, *Kiedy mówimy: społeczeństwo obywatelskie*, w: *Europa i społeczeń-  
stwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Znak, Kraków 1994, s. 59.

<sup>3</sup> Jerzy S z a c k i, *Liberalizm po komunizmie*, Znak, Kraków 1994, s. 114.

je się wpływ organizacji państwowej<sup>4</sup>. Taka szeroko zakrojona definicja negatywna (czyż społeczeństwo obywatelskie nie jest) doskonale łączy się z nurtem przeciwstawiającym przymus (wiążany z państwem, czy inaczej, ze społeczeństwem politycznym) dobrowolnej kooperacji i samoorganizacji, przypisywanej społeczeństwu obywatelskiemu.

Do celów niniejszego wywodu jednak nawet termin „przymus” okazuje się nazbyt obszerny semantycznie. Wyraźniejszą opozycję znajdujemy u Mykoły Ryabchuka, definiującego „społeczeństwo obywatelskie jako biegunowe przeciwieństwo etatyzmu”<sup>5</sup>. W badaniach nad wyłanianiem się form zintegrowanych działań społecznych, w których organizacja samorządowa wpisana w ustrój polityczny państwa (samorząd terytorialny) zostaje zderzona i ostatecznie przeciwstawiona ustawowo wyodrębnionym klasom jednostek (wspólnoty mieszkaniowe) najbardziej wyraziste rozróżnienie, jakie dało się dostrzec w badanym polu, skupiało się właśnie w kategorii „etat”. To wokół niego dokonywała się polaryzacja interesów ekonomicznych i prestiżowych uczestników badanego pola, tu też skupiały się czynniki związane z kompetencją, sprawczością, prawomocnością podejmowanych działań, dostępem do potencjału organizacyjnego, a nawet z poczuciem bezpieczeństwa osobistego badanych.

## USTAWA O WŁASNOŚCI LOKALI

Wprowadzanie instytucji „społeczeństwa obywatelskiego” w sferze zarządzania wielorodzinnymi budynkami mieszkalnymi rozpoczęło się w Polsce w roku 1994, w chwili uchwalenia Ustawy o własności lokali<sup>6</sup> i trwa do dziś. Przebieg tego procesu z perspektywy teorii społeczeństwa obywatelskiego<sup>7</sup> wygląda dość osobliwie. Empiryczny wgląd w te osobliwości ukazuje w wielu wymiarach procesy artykułowania interesów i nawiązywania kooperacji zgodnie z nowymi liniami podziałów, które zainteresowani uznali początkowo za obce i nieuzasadnione. Linie te zostały wyznaczone arbitralnie przez

<sup>4</sup> Alvin Gouldner, *The Two Marxisms. Contradictions and Anomalies in the Development of Theory*, Oxford Univ. Press, New York 1986, s. 356–357.

<sup>5</sup> Mykola Ryabchuk, *Civil Society and National Emancipation. The Ukrainian Case*, [w:] *The Reemergence of Civil Society in Eastern Europe and the Soviet Union*, Zbigniew Rau (red.), Westview Press, Boulder Co., 1991, s. 99.

<sup>6</sup> Ustawa o własności lokali z 24 czerwca 1994 r., Dz.U. Nr 85, poz. 388 oraz Dz.U. z 1977 r. Nr 106, poz. 682. Zob. też nowelizację z roku 2000.

<sup>7</sup> Naturalnie, słowo „teoria” w tym kontekście oznacza jedynie zestaw spójnych zdań zogniskowanych wokół konkretnej idei. Tego rodzaju „teorie” budowane są w myśli społecznej, zwłaszcza politycznej, lecz nie mają nic wspólnego z żadnym z sensów tego terminu uzasadnionych w ramach metodologii socjologii.

przywołaną tu ustawę, która – w skrajnie liberalnym duchu – z jednej strony zrównała prawa i obowiązki wszystkich właścicieli lokali w poszczególnych budynkach wielorodzinnych, a z drugiej strony nie przyznawała tych praw najemcom, których status regulował odrębny akt prawny. Podziały ustawowe nałożyły się na doświadczane przez mieszkańców rozróżnienie między uważaną za wszechwładną administrację i rodziny zajmujące poszczególne lokale bez względu na tytuł do nich, i praktycznie po dziś dzień funkcjonują równolegle.

Można zatem powiedzieć, że kreowanie instytucji, w ramach których jednostki będą mogły odpowiedzialnie współdecydować o tak podstawowym zasobie, jak własne mieszkanie, przypadło w udziale państwu. Liberalna linia polityczna ówczesnych rządów przesądziła o charakterze ustawy wiążącej proporcjonalnie uprawnienia z własnością, a wprowadzanie w życie ustawowego rozwiązania dokonało się w sposób charakterystyczny dla porządku państwa – za pomocą przymusu. Ustawa obligatoryjnie objęła bowiem wszystkich właścicieli lokali z dniem 1 stycznia 1995 r., a wszelkie roszczenia dotyczące stanu przekazywanego w zarządzanie mienia po generalnie dewastującym przymusowym zarządzie komunalnym bądź administracji zakładów przemysłowych, przesunięte zostały na drogę powództwa cywilnego.

Objęci działaniem ustawy ludzie z reguły nie uświadamiali sobie skali zmiany. Informację na ten temat miały upowszechniać jednostki dotychczas administrujące budynkami; nakładając na nie ten obowiązek, ustawodawca potraktował administrację samorządową jako organ w neutralny sposób wykonujący polecenia jednostki nadrzędnej, zupełnie nie dostrzegając w niej odrębnego podmiotu interesów organizacyjnych. To uproszczenie techniczne spowodowało, że intencja ustawy została diametralnie przekształcona w wykonaniu na poziomie wspólnot mieszkaniowych. Kierunki i metody tych przekształceń noszą wszelkie znamiona brutalnej walki politycznej i ekonomicznej, przy czym podstawowy konflikt interesów zarysowuje się między organizacjami uprzednio zarządzającymi nieruchomościami objętymi działaniem ustawy, a indywidualnymi właścicielami lokali. Starania o sterowanie definicjami interesów i możliwości ich realizacji zderzyły się na lokalnych scenach tysięcy wspólnot mieszkaniowych z rosnącą bardzo powoli świadomością prawną i zdolnością do kierowania działaniami wspólnymi przez indywidualnych właścicieli mieszkań. W polu tym pojawił się też trzeci aktor – prywatny zarządca. Burzliwy przebieg procesu wprowadzania „obywatelskiego” projektu ustawowego w pragmatyczne i kulturowe realia administracyjne stanowił przedmiot badań będących podstawą niniejszego opracowania.

## GMINA WE WSPÓLNOCIE

Zainicjowanie przebudowy relacji między właścicielami lokali zostało przez ustawodawcę powierzone lokalnym jednostkom administrującym, które wywiązały się z tego zadania w następujący sposób: miesiąc przed wejściem w życie ustawy pary pracowników tych jednostek złożyły wizyty właścicielom indywidualnym informując ich, że weszła w życie nowa ustawa która obliiguje ich po ponoszenia wszystkich kosztów utrzymania budynku. Na tym komunikat się kończył, wysłannicy odmawiali odpowiedzi na jakiegokolwiek dalsze pytania, wyrażając jedynie osobiste przekonanie, że zakup mieszkań nie był dobrym posunięciem, ponieważ najemcy będą znacznie mniej obciążeni od właścicieli. Biorąc pod uwagę bardzo znaczny stopień zdewastowania budynków objętych działaniem ustawy, indywidualni właściciele odebrali tę informację jako groźbę i z niepokojem czekali na zapowiadane zebranie. Już na wstępie zatem podmiot, który miał najwięcej do stracenia – lokalne, bardzo zetatyżowane i generujące wysokie koszty administracje komunalne – zdołał wytworzyć silnie negatywne nastawienie do powstającej instytucji wspólnot mieszkaniowych.

Jednostki administracji komunalnej zorganizowały w pierwszym kwartale serię zebrań, do czego obliigowała je ustawa. Przebieg tych zebrań we wszystkich wspólnotach był taki sam, wysoce zrytualizowany, nastawiony na podtrzymanie dotychczasowej relacji definiującej rolę petenta i administracji. Zebrani okazywali zaskoczenie kryteriami, według których zostali wyodrębnieni (własność zamiast sąsiedztwa), przez aklamację wybierali przewodniczącymi zebrań pracowników administracji i do nich zwracali się o informacje na temat zmian, które wprowadza ustawa. Wiele osób wykorzystało sytuację zebrania jako okazję do skarg na zaniedbania administracji w zarządzaniu budynkiem, głosowania nad wyborem zarządu wspólnoty i stawką opłat na utrzymanie budynku traktując mechanicznie i głosując zgodnie z oczekiwaniami przewodniczącego. Personel administracji przedstawiał się jako jedyny organ zdolny ochronić właścicieli indywidualnych przed materialnymi konsekwencjami własności udziału w budynku, narzuconymi przez ustawodawcę. Uczestnicy w znakomitej większości przyjęli bez zastrzeżeń powielony „Regulamin wspólnoty mieszkaniowej”, będący kombinacją artykułów ustawy i zapisów przyznających praktycznie monopol decyzyjny dotychczasowej administracji, po czym z ulgą rozeszli się do domów, po drodze dzieląc się refleksjami utrzymanymi w tonie krytycznym wobec administracji, ustawodawcy i perspektyw znaczącego wzrostu obciążeń materialnych<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Por. badania opublikowane [w:] Grażyna Woroniecka, *Działanie polityczne. Próba socjologii interpretatywnej*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2001, rozdz. 3 i pierwsza część rozdz. 5.

Taki rytualny przebieg został zakłócony jedynie na bardzo nielicznych zebraniach, gdzie pojawili się uczestnicy, którzy zapoznali się z tekstem ustawy. To oni porównali ten tekst z „Regulaminem” i przejmowali inicjatywę w kierowaniu zebraniem. Personel administracyjny realizował na takich zebraniach kilka typowych scenariuszy manipulacji, dążąc do zdelegitymizowania roszczeń emancypacyjnych właścicieli indywidualnych.

Pierwsze trzy lata obowiązywania ustawy o własności lokali nie przyniosły widocznych zmian ani w systemie i kosztach zarządzania budynkami wielorodzinnymi, ani w nastawieniach wobec ustawy. Lokalna prasa publikowała wiele listów, w których czytelnicy wyrażali frustrację z powodu – jak to określali – niejasności ustawy, błędów ustawodawcy, nakładanych na nich kosztów na utrzymanie budynków. W materiale tym widoczna jest charakterystyczna cenzura, której dopuszczały się te dzienniki lokalne, których istnienie zależało od samorządów lokalnych: nie pojawiał się w ogóle wątek ustawowych uprawnień właścicieli indywidualnych w kontekście obowiązków właściciela komunalnego (ustawa zrównywała ich prawa i obowiązki), ale wręcz przeciwnie – eksperci, w rolach których występował personel kierowniczy jednostek administracji komunalnej, „tłumaczyli” czytelnikom własne, uzgodnione pod kątem interesów zbiorowych organizacji, odczytanie ustawy przedstawiając je jako jedyne prawomocne.

Lata 1995–1998, to także okres pierwszych sądowych rozstrzygnięć, dokonywanych na podstawie ustawy w związku z relacjami wzajemnymi między właścicielami indywidualnymi i organizacyjnymi. Roszczenia administracji komunalnych przedstawiano w sądach wykorzystując potencjał organizacyjno-kadrowy gmin (a także przedsiębiorstw, w przypadku mieszkań zakładowych). Radcy prawni, prowadzący te sprawy w ramach obowiązków etatowych, budowali linie argumentacyjne starannie omijając te artykuły ustawy, które zrównywały uprawnienia właścicieli. Bardzo charakterystyczne dla wytaczanych wówczas argumentów było umocowanie ich w racjonalizacjach zdroworozsądkowych, w apelowaniu do poczucia oczywistości i naturalności sytuacji dominacji organizacji nad jednostką. Projektu ustawowego – jak sugerowano – nie należy interpretować dosłownie, gdyż „nie jest to możliwe”<sup>9</sup>.

W czwartym i piątym roku obowiązywania ustawy jednostki komunalne zaczęły z wolna przystosowywać formy organizacyjne do współpracy z zarządami budynków wielorodzinnych, osłabiając jednoznaczny paternalizm

<sup>9</sup> *Ibidem*, zwłaszcza podrozdziały: Działanie polityczne jako praktyka dyskursywna, Mikrodemokracja wspólnot mieszkaniowych – derywacje dyskursu liberalnego i załączniki zamieszczone w aneksie.

przyjmowanych rozwiązań. Wpłynęły na to różne czynniki, splatające się w układ, który, jak sądzę, można interpretować w pojęciach partykularnej ścieżki wyłaniania się zrębów „społeczeństwa obywatelskiego”. Swoje łamy właścicielom indywidualnym udostępniły lokalne dodatki Gazety Wyborczej, przełamując monopol interpretacyjny dzienników zależnych od samorządu; rozpowszechniały się informacje o coraz częstszych sądowych rozstrzygnięciach na korzyść sprzecznej z urzędową interpretacji ustawy; podjęto (nieudane) próby powołania stowarzyszenia właścicieli indywidualnych, co przekształciło się w nieformalne spotkania w siedzibie Rady Osiedla, na których uczestnicy wymieniali doświadczenia związane z kolejnymi posunięciami administracji komunalnej; pojawili się pierwsi kandydaci do konkurowania z gminą w sferze usług administracyjnych<sup>10</sup>; rosnący krytycyzm i niezadowolenie, ujawniane przez indywidualnych właścicieli na dorocznych zebraniach czyniły je coraz bardziej uciążliwymi dla personelu administracyjnego, który tracił możliwość narzucania definicji wzajemnych relacji<sup>11</sup>.

Korekty wprowadzone w tym kresie obejmowały przede wszystkim język komunikacji organizacji z indywidualnymi właścicielami, budowę formularzy stosowanych do rozliczeń finansowych, nie dotyczyły jednak kwestii podstawowych z punktu widzenia równorzędności partnerów w egzekwowaniu uprawnień. Gminy jedynie w bardzo nielicznych wypadkach przekazują co miesiąc zaliczki na wyodrębniony fundusz remontowy, bardzo rzadko też zarządy mają dostęp do rachunku bankowego wspólnoty bez kontroli ze strony pracownika księgowości jednostki. Zmiana administratora, która w świetle ustawy jest tzw. czynnością zwykłego zarządu, czyli przeprowadzana jest w trybie wypowiedzenia przez zarząd umowy jednemu usługodawcy i zawarcia jej z innym, została w kolejnych interpretacjach obwarowana szeregiem rygorów i uciążliwości (konieczność podejmowania uchwały właścicieli, przedłużanie terminu wypowiedzenia administrowania, forma aktu notarialnego), jeśli administruje jednostka komunalna. Takie przykłady już same w sobie wskazują na to, iż gminom udało się generalnie przejąć kontrolę nad wspólnotami mieszkaniowymi. Nieliczne wyjątki od tej reguły, to zwykle budynki, w których 100% powierzchni należy do właścicieli indywidualnych (są to zwykle tzw. małe wspólnoty, czyli budynki z dziesięcioma, a później siedmioma mieszkaniami<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 258.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 139.

<sup>12</sup> Nowelizacje zmierzały do objęcia jak największej liczby budynków zasadami tzw. „dużej wspólnoty”, w której wiążące decyzje podejmowane są większością głosów, a nie jednoomyślnie.

## PRAKTYCZNA DEFINICJA SYTUACJI

Ważnym momentem w kształtowaniu się form partycypacji indywidualnych właścicieli w sferze działań publicznych (tu: zarządzania Wspólnotą mieszkaniową) stało się pojawienie się prywatnych zarządców, świadczących usługi komercyjne. To przed nimi właśnie ostrzegali przedstawiciele administracji komunalnej na pierwszych zebraniach organizacyjnych wspólnot, z góry przedstawiając ich jako oszustów „czyhających na naiwnych” (co charakterystyczne, takiej kategorii usług na rynku w roku 1995 jeszcze w ogóle nie było). Pierwsi kandydaci do zarządzania wspólnotami pojawili się pod koniec 1995 roku; w budynkach, w których choćby minimalny udział powierzchni należał do gminy (analogicznie działo się w budynkach z mieszkaniami o statusie lokali zakładowych) rezygnowali oni ze składania zarządom ofert po pierwszym kontakcie z administracją komunalną. Tłumaczenia, z jakimi spotykałam się z ich strony w tym okresie, sprowadzały się do konkluzji: „z nimi się nie wygra”. Takie wypowiedzi pozwalają wiarygodnie wnioskować, że administracje komunalne prowadziły aktywną politykę niedopuszczania do przekazania zarządzania budynkami wspólnot także w tych wypadkach, gdzie zarządy (złożone z właścicieli indywidualnych) wyrażały taką wolę.

Pierwsze przejęcia budynków o własności mieszanej (komunalno-prywatnej) nastąpiły w roku 1997 – dwa lata po wejściu w życie ustawy o własności lokali – i przebiegały z wykorzystaniem drogi sądowej. Praktykom utrudniania tego procesu przez administrację komunalną nie było końca, nie przebierano też w środkach<sup>13</sup>. Samorządy lokalne zinterpretowały tę sytuację jako zagrożenie dla ważnej części swoich dochodów i w krótkim czasie doprowadziły do wprowadzenia obowiązku licencjonowania zarządców. Dzięki kontroli nad procedurą nadawania licencji na rynek dopuszczani są obecnie tylko zarządcy, którzy przyswoili korzystną dla gmin interpretację artykułów ustawy; wobec zarządców odmawiających manipulowania w tym duchu zarządami właścicieli indywidualnych stosowane są liczne sankcje – od utrudniania podejmowania uchwał niezbędnych do prowadzenia nawet bieżącego administrowania po eskalację przeciąganych latami procesów sądowych bez względu na wynik poprzednich spraw o identycznej konstrukcji (gminy nie

---

<sup>13</sup> Stosowano takie środki, jak zastraszanie właścicieli indywidualnych, którzy nie oddawali swojego głosu zgodnie ze wskazaniami administracji, przekupywanie ich obietnicami nieodpłatnego remontu w ich mieszkaniach, skłócanie środowisk sąsiedzkich przez wskazywanie nieposłusznego współwłaściciela jako winnego tego, że budynki nie otrzymują środków miejskich na remonty i wiele podobnych. Szersza prezentacja tych strategii na podstawie studium przypadku, zob. G. Woroniecka, *Działanie polityczne*, wyd. cyt.

ponoszą bezpośrednich kosztów procesów przegrywanych ze wspólnotami, posługują się bowiem personelem etatowym).

Bezkonfliktowy przebieg współpracy obserwowałam w dwóch przypadkach. Albo były to wspólnoty, których zarządy zleciły administrowanie dotychczasowym jednostkom, albo zleceniobiorcy wywodzili się z personelu administracji samorządowej (sami rozpoczęli działalność na własny rachunek, bądź zrobili to członkowie ich rodzin). W pierwszym przypadku zarządy muszą tolerować sytuację, w której współwłaściciel komunalny zachowuje dla siebie szczególne przywileje w związku z wyznaczaniem reguł współpracy, gromadzeniem funduszu remontowego na własnym koncie bankowym, narzucaniem zakresu, kosztów i jakości prac prowadzonych w budynku oraz limitowaniem wszelkich uprawnień wynikających z tzw. zwykłego zarządu. W drugim przypadku wspólnoty posiadają odrębne konta, współwłaściciel komunalny jednakże nie wywiązuje się z reguły z obowiązku wpłacania comiesięcznych zaliczek, dokonuje płatności nieterminowo, narzuca własne zasady sprawozdawczości (z reguły niejasne dla nieprofesjonalistów). W efekcie w obu przypadkach współwłaściciele indywidualni kredytują współwłaściciela komunalnego.

Kwestia ta jest stosunkowo rzadko podnoszona (o mechanizmie tłumienia podobnych wniosków napiszę niżej), podobnie jak problem udziału właścicieli indywidualnych w pożytkach z lokali użytkowych. To ostatnie zagadnienie jest dość złożone od strony prawnej, niemniej jednak sądzę, że jest możliwe wyłożenie go jasno. Otóż, gminy sprzedawały mieszkania prywatnym nabywcom wraz z procentowym udziałem w całej powierzchni użytkowej budynku. Lokal użytkowy powstawał często wtedy, kiedy część mieszkań była już sprzedana. Później następowały dalsze sprzedaże mieszkań, przy czym czasem wyłączano ów lokal z powierzchni wspólnej (co zmieniało arytmetyczny udział w powierzchni wspólnej), czasem nie dokonywano tego. W rezultacie możliwa (i stosunkowo często spotykana) jest sytuacja, kiedy w tym samym budynku jedni nabywcy kupili udział w takim lokalu, a inni nie. Ustawa jednoznacznie przyznaje wszystkim właścicielom (czyli osobom, które nabyły udział określonej wielkości) równe prawo do uzyskiwania pożytków z posiadanego udziału w budynku. Gminy we wszystkich znanych mi przypadkach przywłaszczyły sobie monopol do tych przychodów, w kwestiach spornych wnosząc do sądów o nieodpłatną – jak się to określa – „korektę” udziałów w nieruchomościach. Po wejściu w życie ustawy o własności lokali mamy tu do czynienia z faktycznym wywłaszczeniem, przy czym tego pojęcia się w debacie nad wspólnotami nie używa. W istocie nie znajduję argumentów przeciwko interpretowaniu tych rozwiązań inaczej, niż w kategoriach jakiegoś

szczególne przesunięcia w czasie: orzecznictwo sądowe i dyskurs publiczny w pewnym sensie dały gminom dodatkowy czas na naprawienie zaniedbań i doprowadzenie do zwiększenia ich dochodów niezależnie od litery obowiązującego prawa i (co jest tu równoznaczne i stanowi ciekawy przypadek dla socjologów prawa) kosztem podmiotów indywidualnych.

### JĘZYK OPISU PROBLEMATYKI WSPÓLNOT

Ustawa o własności lokali, z powodu swojej wymowy ideologicznej, w praktyce została odczytana jako znaczące zagrożenie dla administracji komunalnych i zakładowych. Nie dostrzeżono w niej zapisów z góry rozgrzeszających dotychczasowych zarządców z dotychczasowego dewastującego administrowania i przenoszących koszty naprawienia tego stanu rzeczy na nabywców pojedynczych lokali. Na plan pierwszy wysunęła się kwestia uprawnień decyzyjno-kontrolnych, w jakie formalnie wyposażeni zostali właściciele indywidualni i cały wysiłek perswazyjno-organizacyjny skoncentrowany został na zażegnaniu tego niebezpieczeństwa. Działania te podejmowane były przede wszystkim przez samorządy terytorialne, gdyż to one (obok spółdzielni, które zapewniły sobie odrębne regulacje prawne) stały się największym właścicielem budynków mieszkalnych. Niezależnie od interpretacji procesu wdrażania ustawy pod kątem interesów samorządów (monopol na dochody z zarządzania, ochrona miejsc pracy), sądzę, że warto też spojrzeć na to zagadnienie od innej strony: oczywistości, jakie podzielane są w zasobach wiedzy potocznej uczestników tego procesu.

Urównorzędzenie organizacji i jednostki, gminy przydzielającej mieszkania i petentów, którzy te przydziały otrzymywali (większość mieszkań komunalnych przydzielanych była na zasadzie pomocy społecznej, co ma decydujące znaczenie dla charakterystyki stratyfikacyjnej właścicieli indywidualnych, rekrutujących się w przeważającej większości z byłych najemców) naruszało poczucie oczywistości obu stron, które tworzyła ustawa o własności lokali. Personel administracyjny dawał wyraz oczekiwaniu, że nowe regulacje przeprowadzone w tak odległych od codzienności obszarach, jak legislacja, nie wpłyną znacząco na ich codzienne funkcjonowanie. Właściciele indywidualni także w pierwszych latach nie dostrzegali związku między ustawą a ich zwykłymi relacjami z „urzędami”. Dystans między dyskursem politycznym i prawnym a zaangażowaniami codziennymi okazał się na tyle znaczny, że w pierwszych trzech latach obowiązywania ustawy obie zainteresowane strony odczytywały ją jako komplikację, z którą powinni sobie dać radę urzędnicy. Personel administracyjny (kadra kierownicza, to odrębne zagadnienie) w dobrej wierze przekazywał opracowywane przez radców prawnych infor-

macje, nie uświadamiając sobie ich manipulacyjnego charakteru często na równi z właścicielami indywidualnymi. Pojawiająca się sporadycznie argumentacja przywołująca emancypacyjny potencjał ustawy była przez uczestników zebrań odbierana z taką samą wrogością, podejrzliwością, często z lekkiem, że „z takiego gadania mogą wynikać tylko kłopoty”. I personel administracji, i indywidualni właściciele skarżyli się na uczucie zagubienia w nowych regulacjach – zbyt ogólnych ich zdaniem. W wywiadach z tego okresu powracał wątek niewiary, że „równe prawa” można odczytać dosłownie i oczekiwanie na dalsze wytyczne szczegółowe, jak traktować taki kłopotliwy dla wszystkich zapis.

Ten około trzyletni okres obustronnej konsternacji mogły zagospodarować organizacje pozarządowe. Zaufanie indywidualnych właścicieli do własnych uprawnień wymagało bowiem informatora wyposażonego w „autorytet urzędu”, którego zarazem nie podejrzewaloby o ukryte interesy. Takiej roli informacyjnej nie mogła spełniać osoba z sąsiedztwa, uczestnik tej samej wspólnoty, gdyż w momencie, kiedy ujawniała ona odmienną od powszechnej interpretację, stawała się obiektem wzmożonej podejrzliwości (do tego wątku wróć na końcu). Zabrakło organizacji pozarządowych, nie doszły też do skutku próby powołania stowarzyszeń doradczych niezależnych od zasobów organizacyjnych samorządów. Te, które powstały (np. wydająca własny organ „Wspólnota Mieszkaniowa”), zaakceptowały kontrolę dyskursywną narzuconą przez język administracji komunalnych umocowany w oczywistościach wiedzy potocznej.

Kilka najbardziej spektakularnych metod, jakimi dokonane zostało zaciemnienie i umniejszenie emancypacyjnej wymowy ustawy można ująć w następującym zestawieniu:

– ustawa obrosła od 1994 roku nowelizacjami (ich treść jest wyraźnym świadectwem sporów i przewag politycznych w kolejnych latach), a przede wszystkim – wbrew deklaracjom politycznym jej twórców – zarządzeniami ministerialnymi w wysokim stopniu komplikującymi i dopasowującymi do standardów samorządowych takie czynności, jak licencjonowanie zarządców, prowadzenie księgowości, zlecenie zarządu (o ile nie jest to gmina) w formie aktu notarialnego, przeprowadzanie przetargów we wspólnotach z udziałem komunalnym. W efekcie zarządy właścicieli indywidualnych zostały sprowadzone do roli dawnych aktywistów-społeczników, którzy mają zbierać podpisy, składki i przekazywać polecenia administracji mieszkańcom<sup>14</sup>,

<sup>14</sup> Taką interpretację znajdujemy także w przywoływanej pracy magisterskiej Joanny Szóstak, w której Autorka podąża ze swoimi wnioskami za argumentacją przedstawianą przez respondentów w wywiadach. W obu badanych przez nią wspólnotach udział gminy jest zewiden-

– administracje komunalne nadzwyczaj utrudniają przejmowanie wspólnot przez prywatnych zarządców, posługując się zarówno pretekstami prawnymi, jak i środkami pozaprawnymi (np. unikanie wydania dokumentacji), aby opóźnić ten proces;

– samorządy sprawują kontrolę nad prasą lokalną, nie dopuszczając do pojawienia się na jej łamach interpretacji sprzecznych z ich własną (rubryki pt. „Porady eksperta” itp.);

– gminy powszechnie praktykują rozliczanie prac remontowych po ich wykonaniu, zamiast określonego w ustawie wpłacania zaliczek (co obowiązuje indywidualnych właścicieli), wymagają też odbioru wykonanych prac z udziałem ich komisji (formalnie zlecającym prace jest zarząd, czyli właściciele indywidualni, lecz nie oni powołują inspektora celem odebrania prac);

– właścicielom wydawane są „książeczki opłat” dwóch rodzajów: na bieżącą eksploatację i na remonty, lecz wszystkie środki wpływają na konto jednostki administrującej, co sprawia, że zarząd zostaje pozbawiony kontroli nad rachunkiem bankowym wspólnoty;

– administracje komunalne na co dzień podnoszą jedynie kwestie obowiązków właścicieli indywidualnych, przemilczając obowiązki właściciela komunalnego.

To krótkie i niepełne zestawienie ukazuje, jak sędzę, do pewnego stopnia zakres i formy polityki „przywracania normalności” w sferze zarządzania wspólnotami. Na taką „normalność” składają się (to też będzie zestawienie krótkie i niepełne) następujące definicje:

– podejmowanie zadań publicznych (zarządzanie wspólnotą) jest przedsięwzięciem wymagającym bardzo wiele czasu, bardzo wysokich kwalifikacji, śledzenia na bieżąco rozmaitych przepisów, wiąże się też z ryzykiem odpowiedzialności karnej i finansowej za naruszenie tych przepisów, o których członek zarządu nie dowiedział się w porę;

– wypowiedzenie zarządzania administracji komunalnej wiąże się z bardzo wieloma kłopotami, których rezultaty trudno przewidzieć;

– personel administracyjny mówi to samo, co piszą gazety, czyli pewnie ma rację, a nawet jeśli nie, to i tak nic się nie da z tym zrobić;

---

cjonowany – w jednej gmina posiada 17 z 64 mieszkań, w drugiej 11 z 24. Kwestia obowiązków właściciela komunalnego, możliwości egzekwowania wywiązywania się z nich i inne problemy podnoszone w związku z indywidualnymi właścicielami nie pojawiają się ani razu. Wnioski nt. elementów społeczeństwa obywatelskiego we wspólnotach też formułowane są wyłącznie na podstawie analizy nastawienia właścicieli indywidualnych do pracy społecznej, a nie form kooperacji *wszystkich* współwłaścicieli.

- od administracji komunalnej nie można żądać, by wpłacała jakiegokolwiek środków na rachunki funduszu remontowego, ale jeśli zaakceptuje zakres i sposób wykonania pracy (nb., akceptacji nie znajdują prace podnoszące standard budynku), to kiedyś w końcu zapłaci jakąś (niejasno określoną) część;
- nie może być tak, żeby urząd musiał wpłacać pieniądze na konto lokatorów (ten ostatni termin stosuje się tu do właścicieli mieszkań); to lokator ma wpłacać pieniądze administracji;
- członkami wspólnoty są właściciele indywidualni, których ustawa obciąża dodatkowymi kosztami. Tylko od nich można oczekiwać, że będą wywiązywać się z obowiązków, jakie narzuca uczestnictwo we wspólnocie. Tylko do nich stosują się sankcje z powodu uchylania się od obowiązków. Na powszechność takiej interpretacji wskazuje, m.in. często adresowana do zarządów pretensja właścicieli indywidualnych o to, że „założyli” wspólnotę (!) oraz używanie przez osoby niezaangażowane w tę instytucję nazwy „wspólnota mieszkańców” jako ekwiwalentnej wobec wspólnoty mieszkaniowej (która w istocie jest wspólnotą właścicieli).

### **OBYWATEL SPOŁECZNIK**

Zbudowanie definicji sytuacji o takich cechach, jak przedstawione wyżej, nie byłoby możliwe, gdyby nie istniały pokłady gotowości do jej stworzenia, swoisty potencjał przyzwolenia, czy wręcz oczekiwania społecznego. Kiedy na płaszczyźnie politycznej komentowano wprowadzenie ustawy o własności lokali, jej twórcy podkreślali, że jest ona tak prosta i kompletna, że nie przewiduje się do niej żadnych rozporządzeń wykonawczych. Już od pierwszych miesięcy jej wdrażania wszystkie zainteresowane strony wskazywały brak takich rozporządzeń jako istotny defekt ustawy i oczekiwały ich wydania. Takie oczekiwanie, charakterystyczne dla rozumowania administracyjno-biurokratycznego, ostatecznie okazało się zasadne, rozporządzenia i mikroregulacje bowiem wydano. Ich kierunek od początku był sprzeczny z duchem i intencją ustawy i wyznaczył ramy rekonstruowanej tu definicji sytuacji widzianej oczami indywidualnego właściciela.

Dramatyczny przebieg wprowadzania w życie ustawy zaobserwowałam jedynie w tych wspólnotach, w których po pierwsze, właścicielem jakiejś części budynku była gmina bądź (rzadziej) przedsiębiorstwo, po drugie, w których wśród indywidualnych współwłaścicieli znalazł się lider o wystarczającym autorytecie i umiejętnościach, by przeprowadzić istną walkę o przejęcie zarządzania budynkiem, i po trzecie, w których w tych zmaganiach właściciele indywidualni uzyskali pomoc profesjonalną od licencjonowanych za-

rzędców. W skali kraju takich wspólnot jest mniej, niż 2%, choć szacunki nie mogą być tu precyzyjne<sup>15</sup>. Przeważająca większość wspólnot z udziałem gminy (przedsiębiorstwa, stowarzyszeń itp.) pozostało pod dotychczasowym zarządem, natomiast nowobudowane nieruchomości zwykle zlecają zarządzanie albo jednostkom administracji komunalnej, albo nielicznym i działającym za przyzwoleniem i w uzgodnieniu z gminą licencjonowanym zarządcą, gdyż oferty te praktycznie niczym się nie różnią.

Interpretacja tej sytuacji w kategoriach przyjętych na wstępie ustaleń odnośnie do wyłaniania się w badanym obszarze struktur społeczeństwa obywatelskiego wymaga powrotu do kluczowego pojęcia „etatu”. Zarządzanie budynkami wielomieszkaniowymi generalnie nie zostało przebudowane pod kątem wyeliminowania etatowości: albo dokonuje się w silnie zetatyzowanych, biurokratycznych formach nieco tylko zmodyfikowanych administracji komunalnych (gospodarstw pomocniczych, fundacji i tym podobnych organów wyłonionych przez przedsiębiorstwa), albo przejmują je jednostki budujące nowe budynki, albo przekazywane jest specjalizującym się firmom zarządzającym, przy czym nie istnieją jasne i jawne kryteria doboru zleceniobiorców.

Znaczna część mieszkań wciąż pozostaje w zarządzie spółdzielni mieszkaniowych; ustawodawca przewiduje możliwość przekształcania budynków spółdzielczych we wspólnoty mieszkaniowe, co spotyka się z umiarkowanym zainteresowaniem właścicieli lokali. Zarządy spółdzielni nie zachęcają do takich przekształceń, w zamian za rezygnację z nich podnosząc do pewnego stopnia jakość świadczonych usług administracyjnych z jednej strony, i blokując procedurę przed nagminny brak regulacji kwestii własności gruntu z drugiej strony. Proces formowania wspólnot w zasobach spółdzielczych stanowi rodzaj powtórki tego, który przebiegał w zasobach komunalnych i zakładowych, tyle, że jest to przebieg o wiele łagodniejszy. Na to złagodzenie składają się takie okoliczności, jak dobrowolność ustanowienia wspólnoty (w przeciwieństwie do przymusowości uczestnictwa w budynkach niespółdzielczych), istnienie firm świadczących komercyjne usługi administracyjne, znacznie lepszy stan techniczny budynków spółdzielczych. Z tych też względów zainteresowanie właścicieli lokali możliwościami współdziałania w formach wspólnot mieszkaniowych jest z góry mniejsze, niż w innych typach budownictwa wielorodzinnego.

Ustawa o własności lokali miała na celu zmobilizowanie potencjału ekonomicznego i społecznego indywidualnych właścicieli mieszkań. Wprowadzenie jej przez jednostki administracji komunalnej spowodowało nieuchron-

<sup>15</sup> Dane statystyczne nt. wspólnot nie obejmują formy zarządu. Takie informacje zestawiane są na potrzeby np. Rady Miasta, dane pochodzą od lokalnie działających zarządców.

ne przesunięcie akcentu na kwestie ekonomiczne, natomiast zaangażowanie społeczne zostało odczytane jako zagrożenie i wywołało silne działania prewencyjno-tłumiące. Tam, gdzie spotyka się właściciel indywidualny z organizacyjnym, zarządzanie współwłasnością dopuszcza tylko jednostronne, preferujące organizację, uprawnienia do kontroli i czerpania przychodów ze współwłasności. Właściciele indywidualni albo godzą się na rolę „społeczników”, wspomagających działania administracyjne, albo rezygnują z zabiegania o wpływ na bieg spraw, nie powierzając ich, bo to wymaga aktywności, ale dosłownie *zostawiając* – jak to ujmują – profesjonalistom<sup>16</sup>.

Uskarżanie się administratorów na brak aktywności indywidualnych właścicieli ma tak samo rytualny charakter, jak uskarżanie się mieszkańców na zły stan techniczny domów. Charakterystycznym wątkiem pojawiającym się w wywiadach jest tłumaczenie się, dlaczego respondent nie ma czasu na *pracę społeczną*. Rozumienie tego terminu pokrywa się tu w pełni z pojęciem *społecznika* w takim rozumieniu, jakie funkcjonowało przed rokiem 1989. Zarządy *społeczników* angażują się w mobilizowanie współwłaścicieli indywidualnych do działań mających podnieść jakość ich budynku i jego otoczenia, nie kierują jednak tej aktywności na egzekwowanie obowiązków właściciela organizacyjnego (ustawowo takich samych). Akceptują sytuację, w której administracje komunalne (reprezentujące właściciela komunalnego) pełnią rolę kapryśnego patrona, z którym dobry zarząd potrafi na tyle negocjować, by „coś kapnęło na budynek”. Respondenci sami tematu współwłaściciela organizacyjnego nie poruszają. Pytani wprost, dlaczego tolerują takie uzurpowanie sobie przywilejów przez jednego ze współwłaścicieli, albo odwołują się do zasobów wiedzy oczywistej („o, to trudna sprawa...”), albo wykazują daleko idącą podejrziwość wobec badacza<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> W badaniach przedstawionych w przywołanej pracy magisterskiej Joanny Szóstak respondenci wspólnot zarządzanych społecznie także przewidują, że obecni zarządcy nie znajdą następców i trzeba będzie powierzyć zarządzanie wyspecjalizowanym formom.

<sup>17</sup> Ze szczególną wyrazistością ujawniło się to w badaniach prowadzonych przez angielską badaczkę Leilę Thorp. Zachowania respondentów były dla niej często bardzo zaskakujące; stowarzyszenie Wspólnota Mieszkaniowa nie odpowiedziało na kilkakrotnie wysyłane listy z prośbą o rozmowę nt. wspólnot w Polsce, personel organizacji pozarządowych odpowiadał wymijająco na pytania o ich rolę w kształtowaniu relacji między gminą a właścicielami indywidualnymi, bardzo częste były odmowy kontynuacji wywiadu, kiedy tylko rozmowa schodziła na temat praktyk gmin we wspólnotach. Zdaniem autorki tych badań stosunki z gminą stanowią rodzaj wstydlivego tabu, w czym dostrzega ona pozostałość po rządach monocentrycznych. Moim zdaniem wynikał to raczej z braku zrozumienia, czego dotyczy pytanie i świadczyło o sukcesie praktyk manipulacji dyskursywnej, które rozwijano w związku z emancypującymi zapisami ustawy o własności lokali.

Polityczna idea społeczeństwa obywatelskiego, sama w sobie dość niejasna i dyskusyjna, w świetle badań nad wspólnotami ujawnia kolejne warstwy sprzecznych charakterystyk. W rozmowaniach praktycznych uczestników wspólnot narzucona przymusowo partycypacja w zarządzaniu własnością wspólną została na co dzień zdefiniowana jako poszerzenie uprawnień właścicieli indywidualnych jedynie wobec innych właścicieli indywidualnych. Do nich kierowana jest perswazja, ich dotyczy powiększanie obciążeń finansowych z tytułu współwłasności, oni podejmują wysiłek organizacyjny związany z wybieraniem i kontrolowaniem zleceniobiorców (z reguły bez wynagrodzenia, jako „społecznicy”), to oni między sobą operują językiem „obowiązków wynikających z własności”. W tych wspólnotach, w których udziały prywatne obejmują cały budynek, zręby „społeczeństwa obywatelskiego” zdają się powstawać. Złudzenie to znika jednak, kiedy zbada się działania zarządów wobec współwłaściciela organizacyjnego, reprezentowanego przez etatowy personel. W tej sferze dyskurs partycypacji i równych praw został skutecznie zablokowany, z czego nie do końca zdają sobie sprawę nie tylko sami zainteresowani, ale nawet część badaczy, wywodzących podstawy wiedzy społecznej z potocznych praktyk i racjonalizacji życia codziennego.

*Grażyna Woroniecka*  
Institute of Applied Social Sciences  
Warsaw University

#### JOINT HOUSEHOLDERS' POSSESSION AND CIVIC EMANCIPATION

##### S u m m a r y

The article presents the findings of the study of Joint Householders' Possession that reflect the diversity of issues related to civil participation, self-organisation, political culture and forms of civic awareness as well as the legacy of authoritarian bureaucracy. The findings demonstrate that community decisions and individual property rights reveal divergent tendencies. The author offers a micro-social perspective on Joint Householders' Possession as an instance of the grassroots civil society formation.