

# Oblicza polskiej samorządności

Wyzwania  
i praktyki  
rządzenia

redakcja  
Tomasz Piróg

# **Oblicza polskiej samorządności**

**Wyzwania i praktyki rządzenia**



# **Oblicza polskiej samorządności**

**Wyzwania i praktyki rządzenia**

© 2017 Copyright by Zakład Wydawniczy »NOMOS«

Recenzja: dr hab. Leszek Graniszewski, prof. UP

Wydanie książki dofinansowano ze środków Akademii Górniczo-Hutniczej  
w Krakowie

Redakcja: Agnieszka Ziemińska

Korekta: Kinga Bonenberg

Redakcja techniczna: Dariusz Piskulak

Projekt okładki: Kompania Graficzna – Joanna i Wojciech Jedlińscy

Redaktorzy prowadzący: Ewa Chudoba, Dariusz Niezgoda

ISBN 978-83-7688-479-0

KRAKÓW 2017

Wydanie I

Zakład Wydawniczy »NOMOS«

31-208 Kraków, ul. Kluczborska 25/3u; tel.: 12 626 19 21, 510 080 269

e-mail: [biuro@nomos.pl](mailto:biuro@nomos.pl); [www.nomos.pl](http://www.nomos.pl)

## Spis treści

Tomasz Piróg:	
Obywatelski wymiar samorządności terytorialnej .....	7
Jerzy Bartkowski:	
Nowe więzi społeczne a podmiotowość lokalna .....	21
Ryszard Cichocki:	
Programy Quality of Life jako narzędzie budowania kompetencji obywatelskiej .....	41
Ewa Bogacz-Wojtanowska, Jan Meisel-Dobrzański:	
Między konfliktem interesów a brudnymi sieciami: problemy i patologie współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych .....	61
Kamila Naumowicz:	
Wykorzystanie prawa do informacji publicznej w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego – uwagi praktyczne .....	81
Anna Mielczarek-Żejmo:	
Efekt odwrócenia w gminnych procesach konsultacji społecznych .....	97
Sławomir Bartnicki:	
Referenda gminne w Polsce od 1992 do 2014 roku a przynależność gmin do regionów historycznych .....	115

Tomasz Łachacz:

Oddziaływanie budżetu obywatelskiego na wspólnotę  
samorządową na przykładzie Szczytna ..... 133

Piotr Pięta:

Czy budżet partycypacyjny wpływa na jakość demokracji  
lokalnej? Analiza na przykładzie Torunia ..... 151

Wojciech Głac, Dominika Sozańska:

Afiliacje polityczne a rozwiązywanie problemów społecznych.  
Przykłady z Małopolski ..... 163

Marcin Sobczyk:

Wójtowie a mieszkańcy gmin – oczekiwania, możliwości,  
praktyka. Analiza przypadku ..... 177

Nota o autorach ..... 193

Tomasz Piróg  
AGH w Krakowie

## Obywatelski wymiar samorządności terytorialnej

### Streszczenie

W artykule opisano wyzwania związane z rozwijaniem samorządności terytorialnej. Przedstawiono w nim główne prądy myślowe wpływające na funkcjonowanie samorządów, jak demokracja społeczna, wielosektorowa polityka społeczna i europejska koncepcja dobrego rządzenia. Zaprezentowano również wybrane problemy funkcjonowania polskich samorządów, których rozwinięcie znalazło się w tekstach zgromadzonych w niniejszej monografii.

Słowa kluczowe: demokracja społeczna, dialog obywatelski, wielosektorowa polityka społeczna, samorząd terytorialny.

### Wstęp

Samorządność terytorialna jest zorientowana na polityczne upodmiotowienie obywateli. Odpowiada ona na problemy demokratycznych rządów, które mimo wyłaniania reprezentantów oddalają władzę od ludzi, przekazując ją w ręce wąskiej grupy elit. Grupa ta posiada dużą swobodę decyzyjną, dlatego niektórzy twierdzą, że demokratyczno-liberalna procedura rządzenia jest sprzeczna z ideałami demokracji (Rousseau 1966). Co więcej, gdyby zabrakło samorządów terytorialnych, a demokratyczna selekcja i kontrola elit zachodziłaby wyłącznie na poziomie krajowym, prowadziłoby to do paradoksu, celnie ujętego przez Alexisa de Tocqueville:

Społeczeństwa demokratyczne, które zagwarantowały obywatelom wolność polityczną powiększając jednocześnie despotyzm administracyjny, reprezentują bardzo osobliwy sposób myślenia. Uważa się tam, że obywatelom nie można powierzyć



drobnych spraw, do których wystarcza zdrowy rozsądek, natomiast powierza się im wielkie prerogatywy w dziedzinie rządzenia państwem. Są oni na zmianę zabawką w rękę władzy lub jej zwierzchnikami, są czymś więcej niż królowie i czymś mniej niż ludzie zarazem. Wypróbował wszystkie możliwe systemy wyborcze i nie znalazłszy żadnego, który by im odpowiadał, społeczeństwa takie, zdumione, ciągle nie ustają w poszukiwaniach, tak jakby zło nie wynikało z samej konstytucji kraju, lecz z systemu wyborczego. Trudno zresztą zrozumieć, w jaki sposób ludzie, którzy wyrzekli się rządzenia samymi sobą, mogliby dokonać właściwego wyboru tych, którzy mają nimi rządzić. Trudno uwierzyć, by głosowanie zniewolonych ludzi mogło kiedykolwiek powołać rząd liberalny, silny i mądry (Tocqueville 1996a: 330).

Z drugiej strony warto pamiętać, że w demokracji liberalnej potrzebna jest równowaga między prawami jednostek, zagwarantowanymi przez państwo, a swobodą decydowania w ramach zdecentralizowanych struktur politycznych. Chodzi o to, aby tyranii państwa nie zastąpić lokalnymi „tyraniami społeczeństwa” o charakterze endogennym, które zbyt ograniczałyby autonomię obywateli. Przestrzegał przed tym John Stuart Mill pisząc, że społeczeństwo

[...] uprawia tyranie straszniejszą od wielu rodzajów politycznego ucisku, albowiem [...] pozostawia mniej sposobów ucieczki, wnika o wiele głębiej w szczegóły życia i ujarzma samą duszę. Nie wystarcza ochrona przed tyranią urzędnika; potrzebna jest także ochrona przed tyranią panującej opinii i nastroju; przed skłonnościami społeczeństwa do narzucania [...] swoich własnych idei i praktyk [...] tym, którzy się z nimi nie godzą; [...] do zmuszania wszystkich charakterów, aby się kształtowały na jego modłę (Mill 1959: 122).

### **Wokół demokracji społecznej**

Instytucjonalne rozwijanie samorządności wymaga zatem balansowania pomiędzy dwoma skrajnościami: ochroną obywatela przez państwo (gwaranta jego praw) a upodmiotowieniem społeczności lokalnych, które powinno przebiegać w sposób niezagrażający tym prawom. Wyzwanie to jest przedmiotem refleksji dwóch nurtów idei demokracji społecznej, wyznaczającej ramy współczesnych debat na temat przyszłości samorządów terytorialnych: komunitarianizmu i demokracji stowarzyszeniowej. Warto poświęcić im nieco uwagi, ponieważ odzwierciedlają one różne wizje decentralizacji państwa.

Komunitarianie apelują o decentralizację władzy państwowej i jak najszersze włączenie obywateli w procesy decyzyjne. Uważają, że wspólnoty lokalne wymagają wzmocnienia, nawet kosztem praw jednostek. Głównym hasłem tego nurtu jest: mniej praw obywatelskich, a więcej obowiązków. Komunitarianie uważają, że współczesne demokracje liberalne zbyt mocno wiążą jednostki z państwem, osłabiają ducha samoorganizacji oraz prowadzą do postaw roszczeniowych i upadku moralnego. Ich zdaniem należy przerzucić część obowiązków na samorządy, a obywateli w sposób instytucjonalny zmusić do lokalnej współpracy. Działanie takie wzmacnia wspólnoty polityczne, stanowiąc dla nich wyzwanie etyczne. Autorzy zaliczani do komunitarianizmu są świadomi tego, że doskonale procedury rządzenia nie istnieją. W ich twórczości występują hasła moralne głoszące potrzebę budowania „wspólnot wrażliwych” (Bellah 1995), czyli takich, które „nie mają ostatniego słowa rozstrzygającego, co dobre, a obowiązki, jakie artykułują, muszą być uzgodnione z tym, co uznane jest za dobre” (Etzioni 2004: 23). Powyższe postulaty etyczne dotyczą nie tylko więzi jednostki ze wspólnotą lokalną, ale także więzi mniejszych wspólnot ze wspólnotami wyższego szczebla. Według tego ujęcia państwo jest wspólnotą różnych wspólnot.

Koncepcja komunitarianistyczna ma charakter utopijny i brakuje w niej wskazówek praktycznych, które umożliwiłyby rzeczywistą implementację jej ideałów. Co więcej, z teorii demokracji wiemy, że wszelkie procedury wspólnotowego uzgadniania tego, co „uznane jest za dobre”, są skazane na ułomność i niepełną sprawiedliwość (Sartori 1998), zaś zbytne wzmocnienie wspólnot lokalnych, w połączeniu z osłabieniem państwowych gwarancji praw obywatelskich, może zostać odebrane jako forma opresji, sprzecznej z duchem liberalnej demokracji.

Przedstawiciele demokracji stowarzyszeniowej stawiają kryzysowi współczesnej demokracji podobną diagnozę, ale równocześnie podejmują próbę opisu nowych procedur rządzenia (Hirst 1993; Cohen, Rogers 1992). Starają się pogodzić ochronę praw jednostkowych z ideą decentralizacji rządzenia, a wyróżnia ich to, że postulują legalizację w systemach prawa możliwości oddelegowywania części zadań publicznych w ręce organizacji pozarządowych. Ten nurt ideowy jest świadom wagi gwarancji praw jednostkowych, zapewnianej przez państwo. Nie postuluje on likwidowania rządów charakterystycznych dla demokracji liberalnych (wyborów, konstytucyjnego podziału władz itp.), a jedynie ich uzupełnienie o nowe rozwiązania.

Demokraci stowarzyszeniowi podkreślają, że wiele decyzji politycznych mogłoby wykuwać się przy współdziale NGO-sów i debat toczonych w ramach ładu stowarzyszeniowego. Ich zdaniem decentralizację państwa należy pogłębić poprzez wzmocnienie pozycji podmiotów III sektora w rządzeniu i przeniesienie na nie części odpowiedzialności za produkcję dóbr i usług publicznych. Warto przy tym podkreślić, że postrzegają oni organizacje pozarządowe w roli aktorów pozostających w bliskiej więzi z obywatelami. Wierzą, że NGO-sy w odpowiednim ładzie instytucjonalnym będą w stanie zapewnić obywatelom różnorodną gamę dóbr i usług publicznych, powstających w ramach współpracy III sektora z administracją publiczną.

Główną słabością koncepcji demokracji stowarzyszeniowej jest zbyt nie idealizowanie organizacji pozarządowych poprzez przypisywanie im cech nieograniczających swobód obywatelskich oraz podkreślanie ich demokratycznego i endogennego charakteru. Wiemy jednak, że nie wszystkie NGO-sy te kryteria spełniają, zaś korzystanie z ich usług nieraz nie jest wyrazem wyboru, ale konieczności (Warren 2001). Co więcej, demokraci stowarzyszeniowi uważają, że możliwe jest stworzenie ładu prawnego, który pozwoli na wykształcenie się pluralistycznej podaży organizacji pozarządowych, w pełni zaspokajających ludzkie oczekiwania. Demokracja stowarzyszeniowa w tym wymiarze odsłania swoją tęsknotę za warunkami instytucjonalnymi umożliwiającymi realizację ludzkiej cechy charakteru, nazwanej przez Immanuela Kanta „aspołeczną towarzyskością” (Kant 1966). W takich warunkach każda osoba posiada mocną podmiotowość sprawczą, ponieważ zawsze może opuścić zrzeszenie (ewentualnie zmienić je na inne) oraz ma wpływ na decyzje zachodzące wewnątrz zrzeszeń. Pogląd ten także nosi znamiona współczesnej utopii, ponieważ organizowanie się w podmioty III sektora wymaga od obywateli uzgodnień i ustępstw wynikających z konieczności współdziałania. W dodatku działalność organizacji pozarządowych nie musi bazować wyłącznie na emocjach pozytywnych i siłach endogennych, ponieważ w funkcjonowaniu III sektora dużą rolę odgrywa polityka państwa. Ta zaś prowadzi do takich sytuacji, jak delegowanie do NGO-sów części zadań publicznych bez pełnego pokrycia ich kosztów, czy też nadawanie im jednakowych uprawnień w relacjach z lokalną administracją publiczną, bez względu na ich stopień zakorzenienia w społeczności lokalnej (Piróg 2016).

### Upodmiotowienie obywateli

Myśli obu koncepcji demokracji społecznej możemy spotkać we współczesnych ideach politycznych wpływających na rozwój demokracji liberalnych, w tym również na funkcjonowanie samorządów lokalnych. Główną rolę odgrywają tu idea rządów sprawiedliwych Johna Rawlsa (1994) i koncepcja poliarchii Roberta Dahla (1995), których istotnym punktem ciężkości jest zwiększenie wpływu mniejszości politycznych na finalne efekty rządzenia. W modelu poliarchicznym podkreśla się wagę responsywności władz publicznych. Pojęcie to współcześnie jest interpretowane na szereg różnych sposobów:

- a. Na płaszczyźnie dyskursywnej – jako norma będąca „kryterium legitymacji porządku społecznego, np. jedno z Dahlowskich kryteriów postępowania demokratycznego” (Herbst 2008: 96);
- b. Na płaszczyźnie strukturalnej – jako „atrybut relacji pomiędzy poszczególnymi elementami systemu politycznego”, utożsamiany z partnerstwem publiczno-społecznym, czyli odpowiednią współpracą „pomiędzy administracją a podmiotami społeczeństwa obywatelskiego” (tamże);
- c. Na płaszczyźnie behawioralnej – jako szybkość i kierunek reagowania władzy na sygnały społeczne, czyli „związek pomiędzy preferencjami opinii publicznej a postępowaniem ośrodków decyzyjnych” (tamże);
- d. Na płaszczyźnie funkcjonalno-technicznej – jako metody/techniki/narzędzia zapewniania udziału obywateli w decyzjach politycznych, czyli „zdolność do przekazywania i odbierania informacji z otoczenia” (tamże).

Zwiększanie responsywności państwa demokratycznego oznacza mocniejsze otwarcie się rządzących na głos obywateli w procesach stanowienia i egzekwowania prawa. Nie oznacza to jednak negocjowania proceduralnych i konstytucyjnych reguł demokracji liberalnej, według których prawo głosu i odpowiedzialność za podejmowanie decyzji politycznych przypisane są legalnym władzom państwowym (stanowiącym i egzekwującym prawo). Dlatego też efekty konsultacji społecznych, wymuszanych niekiedy drogą ustawową, zwykle nie mają wiążących skutków prawnych dla decydentów politycznych i stanowią co najwyżej narzędzie obywatelskiego oddziaływania na elity władzy.

## W stronę dobrego rządzenia

Potrzeba poprawy komunikacji pomiędzy obywatelami a decydentami politycznymi wynika z szeregu czynników społecznych, które powodują, że hierarchiczne sprawowanie władzy przestaje przynosić oczekiwane efekty, a ponadto generuje u obywateli rozczarowanie związane z efektami rządzenia i ograniczonym wpływem na procesy stanowienia prawa (Luhmann 1994; Sartori 1998). Aby temu zapobiec, rządzenie państwem ewoluuje od modelu *government* w stronę modelu *governance*, zakładającego zwiększony dialog obywatelski i współpracę z organizacjami pozarządowymi (Rhodes 2010).

Warto podkreślić, że współczesne reformy administracji publicznej polegają nie tylko na terytorialnej decentralizacji władzy państwowej, ale również na jej dekoncentracji i delegowaniu (Peters 2011), a część kompetencji państwa delegowana jest także do osób prawnych spoza sektora finansów publicznych (Załęski 2012). W tym modelu instytucjonalnym organizacje pozarządowe stają się współtwórcami tzw. wielosektorowej polityki społecznej, w której ramach zajmują się produkcją dóbr i usług publicznych (Grewiński 2009). Podmioty III sektora mogą finansować działalność ze środków własnych, ale ramy prawne dopuszczają również dotowanie III sektora przez administrację publiczną. Dokonuje się to za pośrednictwem quasi-rynków dotacji publicznych, sterowanych przez władze państwowe. Dzięki temu rozwiązaniu administracja publiczna (w tym samorządy) może zamówić dla ludności daną usługę (Hayek 2005) lub rozdzielić obywatelom bony umożliwiające bezpośredni wybór oferenta (Friedman 1976).

W powyższym układzie rządzenia organizacje pozarządowe uzyskują szereg uprawnień systemowych, stając wobec wyzwania współpracy z państwem. Stanowi ono dla nich zarówno szansę pokazania swojej siły i znaczenia, jak i zagrożenie ulegania naciskom klientelistycznym (por. Graniński 2015). Wielosektorowa polityka społeczna sprawia, że NGO-som konkurującym o granty – zbierane niekiedy wieloetapowo z różnych poziomów finansowania kaskadowego – zdarza się poświęcać misję na rzecz realistycznego dopasowania się do wymogów instytucjonalnych. W dodatku ustawy nadają podmiotom III sektora jednakowe prawa wobec administracji samorządowej, a organizacje niezakorzenione w społeczności lokalnej (np. poprzez wolontariat, filantropię lub zatrudnianie pracowników) również mogą współpracować z lokalną administracją publiczną. Zakłóca to

wyobrażenie o III sektorze, które odwołuje się do endogennej wizji społeczeństwa obywatelskiego. W nurcie naukowym pojawiają się nawet opinie, że „*civil society* to obecnie specyficzna forma *civil service* – dostosowana do wymogów globalnego liberalizmu” (Załęski 2012: 211), zaś trzeci sektor określany jest mianem postbiurokratycznej formy udostępniania świadczeń społecznych (Hoggett 1991). Zdaniem niektórych badaczy wielosektorowa polityka społeczna przynosi zagrożenie rozproszonej etatyzacji społeczeństwa, ogarniającej obszary życia społecznego sprecyzowane wcześniej przez polityków (Chevalier 1981).

W zarysowanych warunkach instytucjonalnych szczególnie istotny staje się dialog obywatelski wykraczający poza interakcje sektora publicznego z organizacjami pozarządowymi, czyli poza wąską definicję dialogu obywatelskiego realizowanego przez administrację w ramach praktyk rządzenia. Potrzebne jest poszerzenie praktyk administracyjnych o dialog uwzględniający formy komunikacji nie zapośredniczone przez NGO-sy, a więc zbierający głosy i opinie bezpośrednio od obywateli. Postulat włączenia w praktyki rządzenia dialogu w obu powyższych znaczeniach możemy odnaleźć w europejskiej koncepcji dobrego rządzenia (MRR 2008). Stanowi ona odpowiedź na deficyty wielosektorowej polityki społecznej, rozwijanej początkowo na podstawie koncepcji nowego zarządzania publicznego. Częściowa prywatyzacja polityki doprowadziła do powstania quasi-rynków dotacji publicznych, w których proces formułowania zamówienia i selekcji ofert pozostawał pod wpływem polityków. W odpowiedzi na ten deficyt powstał postulat ustawowego zobowiązania administracji publicznej do większego wsłuchiwania się w głos organizacji pozarządowych przy konstruowaniu aktów prawa i tworzeniu decyzji wykonawczych.

W myśl doktryny dobrego rządzenia, polityki publiczne powinny być prowadzone w sposób: a) transparentny dla obywateli i opinii publicznej; b) uwzględniający partycypację społeczeństwa w pracach administracyjnych na wszystkich poziomach rządzenia (również podczas głównych etapów realizacji polityk publicznych); c) integrujący polityki prowadzone na różnych poziomach rządzenia i w ramach polityk sektorowych; d) precyzyjnie określający odpowiedzialność poszczególnych władz państwowych wobec aktorów politycznych; e) optymalny, oszczędny, skuteczny, sprawny i szanujący zasadę pomocniczości. Co ważne, Komisja Europejska kładzie nacisk na dialog obywatelski, który daje NGO-som możliwość udziału w pracach

administracji publicznej i zobowiązuje kraje członkowskie do reformowania systemów rządzenia zgodnie z tymi zaleceniami (tamże).

W powyższym opisie dostrzegalne są przesłanki instytucjonalnego wzmocnienia III sektora, zarówno demokratyczne, jak ekonomiczne: z jednej strony chodzi o poprawę wpływu obywateli na decyzje władzy, z drugiej zaś o polepszenie efektów rządzenia (mierzone kryteriami rynkowymi). Warto przypomnieć, że organizacje pozarządowe, uzyskując uprawnienia ustawowe w systemach władzy i dostęp do zwiększonego strumienia dotacji publicznych, stoją wobec zagrożenia utraty swego demokratycznego, endogenego charakteru. Procesy rządzenia wymagają zatem nie tylko wąskiego dialogu obywatelskiego, ale także tego szerokiego, który obejmuje debaty w sferze publicznej pomiędzy obywatelami (bez względu na ich pozycję w systemie władzy i przynależność organizacyjną) oraz możliwość ogłaszania przez administrację publiczną konsultacji społecznych adresowanych do ogółu obywateli.

Ustawowe narzucenie administracji publicznej obowiązku prowadzenia szerokiego i wąskiego dialogu obywatelskiego stanowi wyzwanie dla polityków i urzędników – zarówno na centralnym, jak i lokalnym poziomie rządzenia (Misztal 2011, Frieske 2008). Im większa jest grupa dyskutantów, tym większe koszty i dłuższy czas podejmowania decyzji. Do dyskusji trudno jest przyciągnąć wszystkich potencjalnych adresatów działań administracji publicznej (poza tymi zmobilizowanymi), a ich przebieg wymaga ustrukturyzowania. Wszystko to sprawia, że procesy konsultacyjne realizowane przez władze państwowe zwykle spotykają się z zarzutami stronnictwość. Mimo to dialog obywatelski jest bardzo ważnym narzędziem wykuwania i upubliczniania opinii, oddziałującym na decyzje polityków i urzędników. Jednak, wzmacniając jego rolę w systemach prawnych, musimy przyzwyczaić się do stałych sporów na temat reguł prowadzenia dialogu, które są wyrazem troski o jakość demokracji i napięć w ramach nierówności występujących w systemie władzy (Piróg 2016).

Nieuwzględnianie dialogu obywatelskiego i sondowania oczekiwań mieszkańców, w warunkach dużej dynamiki i złożoności późnonowoczesnych społeczeństw, grozi niską skutecznością rządów. Rozwiązania partycypacyjne są rozwijane w skali świata (a nawet patentowane, *vide* przypadek sondażu deliberatywnego – por. Fishkin 2011). Co więcej, w wielu krajach demokratycznych samorządy terytorialne testują nowatorskie rozwiązania



prawne, które pozwalają jeszcze bardziej zwiększyć obywatelskie poczucie sprawstwa. Wśród nich można wymienić budżety partycypacyjne i inicjatywy lokalne. Wymagają one od władz samorządowych nie tylko otwartości na komunikację z obywatelami, ale również przygotowania odpowiedniej części budżetu i regulacji osobnego procesu decyzyjnego, do którego są włączani mieszkańcy. Rozwiązania te wiążą się z większym zobowiązaniem władz publicznych do respektowania decyzji finalnych, jednak nie jest to przymus prawny. Zgodnie z konstytucją to władze państwowe (obojętnie od szczebla rządzenia) jako jedyne odpowiadają za stanowienie i egzekwowanie prawa oraz ponoszą odpowiedzialność za efekty rządzenia. Dlatego czasem potrafią wycofać się z decyzji osiągniętych w ramach uczestniczących form demokracji, bez ponoszenia z tego tytułu konsekwencji prawnych.

### **Obywatelski wpływ poza konsultacjami**

Analizując obywatelski wymiar samorządności terytorialnej, powinniśmy być wyczuleni na różnorodność form obywatelskiego oddziaływania na administrację publiczną, które są legalne w ramach ładu demokratycznego państwa prawa.

Wpływ obywateli na działanie administracji samorządowej nie ogranicza się wyłącznie do udziału w konsultacjach społecznych. W systemach demokratycznych obywatele wybierają radnych samorządowych i niekiedy również, jak to ma miejsce w Polsce, osoby stojące na czele samorządowej egzekutywy (w systemie kadencyjnym). Odpowiednio funkcjonujące rady powinny uwzględniać głos i potrzeby obywateli przy stanowieniu prawa oraz posiadać realną możliwość kontrolowania władz wykonawczych. Polskie samorządy pod tym względem charakteryzują się słabą pozycją radnych w procesach legislacyjnych, wynikającą z przepisów ustawowych. Wzmacnia to znaczenie polityków kierujących pracami administracji samorządowej i utrudnia radom realizację funkcji kontrolnych i uchwałodawczych (Hausner i in. 2013).

Obywatele mogą także wpływać na działanie administracji samorządowej za pośrednictwem mediów, lokalnych ruchów społecznych, lobbingu wśród urzędników i nacisków na władze krajowe. Ruchy społeczne mają charakter publiczny. Niekiedy mobilizują one radnych do działania, a polityków



kierujących samorządowymi egzekutywami skłaniają do zmiany polityki (m.in. w trosce o wynik wyborczy). W lobbingu samorządowym istotne są bezpośrednie kontakty z władzami samorządowymi i dialog obywatelski prowadzony poza oficjalnymi konsultacjami społecznymi (Piróg 2016). Naciski na władze krajowe, zawierające różne rodzaje aktywności obywateli, są ukierunkowane na zmianę przepisów ustawowych i decyzji wykonawczych rządu, które wpływają na wybrane zagadnienia funkcjonowania samorządów.

### **Oblicza polskiej samorządności**

Naukowe analizy procesów społecznych zachodzących na lokalnym szczeblu rządu często krążą wokół aksjologicznych podstaw idei samorządności (Gąciarz 2004). Te zaś podkreślają, że zbytnia centralizacja władzy uniemożliwia efektywne rządy i osłabia obywatelskie poczucie zadowolenia z demokracji. Co ważne, przy analizowaniu samorządności należy pamiętać, że samorządy przypominają pola instytucjonalne, których funkcjonowanie zależy również od czynników endogennych (Piróg 2016). Diagnostowanie deficytów samorządności rodzi niekiedy pokusę poszukiwania winnych, ale złożoność funkcjonowania współczesnego państwa utrudnia udzielanie prostych odpowiedzi. Niekiedy odpowiedzi złożone są bardziej trafne, co uwidaczniają teksty zgromadzone w niniejszym tomie.

Wspólnota samorządowa jest zarządzana przez obywateli – są nimi zarówno rządzący, jak i rządzeni, o czym należy pamiętać, czytając teksty zgromadzone w niniejszej publikacji. Zakończeniem mojego wprowadzenia będzie krótka charakterystyka tychże artykułów. Poddają one analizie funkcjonowanie samorządności terytorialnej, która *de facto* jest podejmowaniem decyzji zbiorowych w ramach autonomii politycznej i według reguł wynikających z przepisów ustaw. Ukazują również wyzwania stojące przed władzami samorządowymi chcącymi zwiększyć u obywateli poczucie politycznego sprawstwa.

Książka rozpoczyna się blokiem tekstów poświęconych współczesnym formom obywatelskiej ekspresji i podmiotowości. W pierwszym artykule Jerzy Bartkowski analizuje, w jaki sposób więzi społeczne podtrzymywane za pośrednictwem Internetu wpływają na jednostkowe poczucie podmiotowości. Autor dowodzi, że aktywność tego typu może oddziaływać na

lokalne życie obywatelskie, ponieważ jest skorelowana z silniejszymi niż u osób nieaktywnych postawami egalitaryzmu i prodemokratycznego aktywizmu, a także z liberalnym światopoglądem i zaangażowaniem w życie stowarzyszeniowe.

W drugim tekście Ryszard Cichocki prowadzi rozważania nad wpływem monitorowania wskaźników jakości życia w mieście na kształtowanie się kompetencji obywatelskich mieszkańców. Autor przytacza argumentację za tezą, że monitoringi jakości życia mogą być narzędziem kształtowania kompetencji poznawczych, normatywnych i sprawczych. Swoje rozważania opiera na literaturze przedmiotu i doświadczeniach zebranych w ramach wieloletniego programu badawczego pt. „Wskaźniki jakości życia mieszkańców Poznania”.

W trzecim artykule Ewa Bogacz-Wojtanowska i Jan Meisel-Dobrzański analizują bardzo ważne zagadnienie z perspektywy funkcjonowania samorządności terytorialnej, czyli obszary powstawania etycznych patologii we współpracy NGO-sów z administracją publiczną. Znaczną wartością tekstu jest omówienie wyników badań jakościowych, które autorzy przeprowadzili wśród organizacji pozarządowych. Dowodzą one zagrożeń związanych m.in. z występowaniem nieformalnych powiązań osobowych w polityce lokalnej, niestabilnością ekonomiczną NGO-sów i uzależnieniem podmiotów III sektora od dotacji publicznych.

Kamila Naumowicz w tekście kończącym pierwszą część książki analizuje działania podejmowane przez organizacje pozarządowe prowadzące działalność strażniczą, które w imieniu obywateli zajmują się egzekwowaniem od urzędników prawa do informacji publicznej. Autorka opisuje pozytywne strony istniejących rozwiązań ustawowych, ale podaje również przykłady nadużywania przez NGO-sy prawa do informacji publicznej. Ponadto przedstawia szereg uwag praktycznych, które dotyczą stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej w celu wzmacniania społeczeństwa obywatelskiego.

Następny blok tekstów został poświęcony doświadczeniom polskich samorządów w stosowaniu konsultacji społecznych i demokracji uczestniczącej. W pierwszym artykule Anna Mielczarek-Żejmo opisuje sytuacje, w których gminne konsultacje społeczne nie przynoszą oczekiwanych efektów. Autorka opiera swoje analizy na danych zebranych w trzech gminach województwa lubuskiego i stawia tezę, że strukturalne, behawioralne

i mentalne nieprzystosowanie administracji samorządowej do rozszerzania dialogu społecznego sprzyja porażkom procesów konsultacyjnych.

W drugim artykule Sławomir Bartnicki analizuje referenda gminne ogłaszane przez władze lokalne w latach 1992–2014 pod względem ich tematyki i częstości występowania. W tekście przedstawia statystyczny związek między położeniem geograficznym gminy i częstością ogłaszania referendów. Autor dowodzi, że w pewnych obszarach Polski niektóre typy referendów występują częściej niż w pozostałych, co może mieć związek ze społeczną i historyczną specyfiką danego regionu.

Artykuły kończące tę część książki analizują funkcjonowanie budżetu obywatelskiego w różnych typach gmin. Tomasz Łachacz przedstawia przypadek małego miasta w województwie warmińsko-mazurskim, zaś Piotr Pięta prezentuje wpływ budżetu partycypacyjnego na jakość demokracji lokalnej w dużym ośrodku miejskim, jakim jest Toruń.

Na końcu książki znalazł się trzeci blok tematyczny, który obejmuje dwa teksty opisujące praktyki rządzenia w samorządach gminnych. Teksty te skupiają się na więziach łączących rządzących z rządzonymi. W pierwszym artykule Wojciech Glac i Dominika Sozańska badają związek pomiędzy afiliacjami politycznymi wójtów gmin i sposobem rozwiązywania przez nich problemów społecznych. Autorzy formułują ciekawy wniosek, że afiliacje nie wpływają na linię polityczną wójtów, zaś tym, co faktycznie determinuje działania rządzących, jest podział na gminy wiejskie i miejskie. Z kolei w drugim artykule Marcin Sobczyk podjął próbę opisu relacji zachodzących pomiędzy wójtem gminy wiejskiej a jego wyborcami, przy użyciu teorii nowego instytucjonalizmu i badań własnych.

## Synopsis

### **Tomasz Piróg: The Civic Dimension of Territorial Self-Government**

The article describes the challenges of developing territorial self-government. It presents the main streams of thought affecting the functioning of local governments, such as social democracy, multisectoral social policy and the European concept of good governance. Selected problems of the functioning of Polish local governments are also presented, which are further elaborated in the texts collected in this monograph.

Key words: social democracy, civil dialogue, multisectoral social policy, local government.

**Bibliografia**

- Bellah Robert N. 1995. *Community Properly Understood: A Defense of "Democratic Communitarianism"*, „The Responsive Community” Vol. 6, No 1 (winter 1995/1996), s. 49–54.
- Chevalier Jacques. 1981. *L'association entre public et privé*, „Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger” No. 8, s. 887–918.
- Cohen Joshua, Joel Rogers. 1992. *Secondary Associations and Democratic Governance*, „Politics and Society” Vol. 20, No 4, s. 393–472.
- Dahl Robert A. 1995. *Demokracja i jej krytycy*, tłum. Stefan Amsterdamski, Kraków–Warszawa: Znak–Fundacja Batorego.
- Etzioni Amitai. 2004. *The Common Good*, Cambridge: Polity Press.
- Fishkin James S. 2011. *When People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford: University Press.
- Friedman Milton. 1976. *Capitalism and Freedom*, Chicago–London: University of Chicago Press.
- Frieske Kazimierz W. 2008. *Fatamorgana deliberacji*, [w:] Jacek Sroka (red.), *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, Warszawa: IPISS, s. 190–204.
- Gąciarz Barbara. 2004. *Instytucjonalizacja samorządności: aktorzy i efekty*, Warszawa: IFiS PAN.
- Granizewski Leszek. 2015. *Reprezentowanie interesów grupowych w Polsce*, Warszawa: Elipsa.
- Grewiński Mirosław. 2009. *Wielosektorowa polityka społeczna: o przeobrażeniach państwa socjalnego*, Warszawa: WSP TWP.
- Hausner Jerzy, Jarosław Bober, Hubert Izdebski, Wojciech Lachiewicz, Stanisław Mazur, Aleksander Nelicki, Bartłomiej Nowotarski, Włodzimierz Pużyna, Krzysztof Surówka, Igor Zachariasz i Marcin Zawicki. 2013. *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Hayek Friedrich August von. 2005. *Droga do zniewolenia*, tłum. Krzysztof Gurba i in., Kraków: Arkana.
- Herbst Jan. 2008. *O kategorii „responsywności” władzy i o pewnym warunku responsywności władzy w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne” nr 4(6), s. 91–106.
- Hirst Paul. 1993. *Associative Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hoggett Paul. 1991. *A New Management for Public Sector*, „Policy & Politics” vol. 19, no 4, s. 243–256.

- Kant Immanuel. 1966. *Idee do ujęcia historii powszechnej w aspekcie światowym*, tłum. Irena Krońska, [w]: Tadeusz Kroński, *Kant*, Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Luhmann Niklas. 1994. *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, tłum. Grażyna Skąpska, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Mill John S. 1959. *O wolności*, tłum. Amelia Kurlandzka, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Misztal Wojciech. 2011. *Dialog obywatelski we współczesnej Polsce*. Lublin: Wyd. UMCS.
- MRR. 2008. *Koncepcja Good Governance – refleksje do dyskusji*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Peters Guy B. 2011. *Dwie wizje rządzenia decentralizacją i recentracją procesów rządzenia*, tłum. Stanisław Mazur, „Zarządzanie Publiczne” nr 1 (15), s. 110–122.
- Piróg Tomasz. 2016. *Dialog obywatelski w perspektywie socjologicznej. Mity i realia dobrego rządzenia*. Kraków: ZW Nomos.
- Rawls John. 1994. *Teoria sprawiedliwości*, tłum. Maciej Panufnik i in., Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Rhodes Rod A.W. 2010. *Nowe współzarządzanie publiczne: rządzenie bez rządu*, tłum. Robert Chrabąszcz, „Zarządzanie Publiczne” nr 4, s. 104–118.
- Rousseau Jakub J. 1966. *Umowa społeczna*, tłum. Bronisław Baczko, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Sartori Giovanni. 1998. *Teoria demokracji*, tłum. Piotr Amsterdamski i Daniel Grinberg, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Tocqueville Alexis de. 1996. *O demokracji w Ameryce*. Tom 2, tłum. Barbara Janicka i Marcin Król, Kraków–Warszawa: Znak–Fundacja Batorego.
- Warren Mark E. 2001. *Democracy and Association*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Żałęski Paweł. 2012. *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*, Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

**Jerzy Bartkowski**  
Uniwersytet Warszawski

## **Nowe więzi społeczne a podmiotowość lokalna**

### **Streszczenie**

Media społecznościowe ciągle rozszerzają swój krąg uczestnictwa. Opierając się na więzi bez bezpośrednich styczności społecznych, dostarczają wielu jakości, które były domeną społeczności sąsiedzkich i lokalnych, a z drugiej strony stanowią swoiste pole aktywności paraobywatelskiej. Mogą więc zaspokajać szersze potrzeby społeczne uczestników, a nawet wytwarzać więzi tożsamościowe, konkurencyjne wobec tradycyjnych form uspołecznienia. Rodzi to pytanie, czy zaangażowanie w media społecznościowe nie wywiera negatywnego wpływu na aktywność społeczną, jednak wynik analiz nie potwierdził tych obaw. Osoby bardziej aktywne w Internecie są zarazem bardziej upodmiotowione w sferze codziennej i publicznej. Ma to u nich wyraźne podstawy: a) psychologiczne, b) społeczne, c) poznawcze. Wiąże się też z wyższym poczuciem sprawczości w sferze publicznej i w życiu codziennym, szerszym zakresem kontaktów społecznych, wyższym zaufaniem do ludzi i do instytucji, większym liberalizmem i tolerancją oraz silniejszym poparciem dla demokracji i dla integracji europejskiej.

Słowa kluczowe: media społecznościowe, podmiotowość, kapitał społeczny, opinia publiczna.

### **Problem badawczy**

Współcześnie pojawił się nowy typ środków komunikowania, będących zarazem narzędziem w życiu codziennym i w pracy, do komunikacji nie tylko w obrębie bliższych i dalszych znajomych lub krewnych, ale i w skali kraju. Na bazie tych środków formują się grupy społeczne, od specjalistycznych po hobbystyczne. Niekiedy nawet mówi się o powstaniu nowego typu grup społecznych. Samo zjawisko narasta, o jego ekspansji w Polsce w okresie ostatnich 15 lat mówi komunikat CBOS z 2016 roku. Odsetek korzystających z Internetu co najmniej raz w tygodniu wzrósł z 17% w marcu 2002 do 65%

w maju 2016 roku. Wśród dorosłych Polaków odsetek zarejestrowanych na jednym z portali społecznościowych wzrósł z 21% w marcu 2008 do 43% w maju 2016 roku (CBOS 2016).

Media społecznościowe dostarczają łatwych i szybkich dróg komunikacji, bezpośredniego forum wymiany opinii, bezpośrednich wzmocnień negatywnych/pozytywnych i zachęcają, a nawet wciągają do uczestnictwa, w którym znika wiele dotychczasowych barier kompetencji intelektualnych i społecznych. Z drugiej zaś strony są one oparte na więzi bez bezpośrednich styczności społecznych, przynoszą wiele jakości, które były dotąd domeną społeczności sąsiedzkich i lokalnych. Znaczenie tych ostatnich było właśnie siłą bezpośrednich wzmocnień, wynikającą z interakcji z innymi ludźmi, jak i widoczności oraz bezpośredniej efektywności zaangażowania. Media społecznościowe wywierają silny zwrotny wpływ na swych uczestników, co w skrajnej formie może prowadzić do uzależnień, a w łagodniejszej formie – przeniesienia potrzeby posiadania grup odniesienia do Internetu. Sprzyja temu ich autoselektywność: tendencja do grupowania osób do siebie podobnych – zainteresowaniami, cechami społecznymi, potrzebami czy poglądami (DiMaggio, Hargittai, Neuman, Robinson 2001: 307–336; Kaliszewska 2010; Wellman 2001). W tych warunkach mogą się one stać alternatywną formą aktywności jednostki.

Powstaje więc ważne pytanie, nie tylko badawcze, ale i społeczne: jaki wpływ wywierają nowe media na podmiotowość lokalną? Zagadnienie to ma szerszy wymiar. Jest to problem ściśle powiązany z korzeniami społeczeństwa obywatelskiego w społeczności lokalnej. Trzeba jednak zaznaczyć, że rozważany w tej pracy problem wprawdzie dotyczy zagrożeń, ale być może i nowych podstaw obywatelskości. Stanowiska są bowiem podzielone. Z jednej strony mamy doniesienia o nowych formach obywatelskości (Bierówka 2007: 15–36; Masłyk 2015: 141–165). Na podstawie danych Diagnozy Społecznej wskazywano wyższe zaangażowanie społeczne osób aktywnych w Internecie (Batorski 2005a). Szereg badań pokazuje, że Internet może być polem różnych inicjatyw proobywatelskich. Pozytywnie działa efekt zgrupowania osób sobie podobnych, łatwość wzajemnego dostępu i szybkość komunikacji. Z drugiej strony jest sporo danych wskazujących na to, że Internet może także stać się medium dla postaw dalekich od obywatelskości (Olcoń 2006: 147–163). Ale internetowa aktywność może być sama w sobie patologią – może oznaczać quasi-podmiotowość wśród „miękkiej rzeczywistości”,

łatwo poddającej się woli, dostarczającej szybkich wypłat i wzmocnień od osób podobnych, w odróżnieniu od „normalnej” aktywności obywatelskiej, która nie zawsze jest wdzięcznym polem działania. Aktywność obywatelska na forach może być więc przyczyną degradacji społeczności lokalnej jako źródła wzmocnień i nagród, jak i potrzeb aktywności.

Aktywność jest ściśle związana z podmiotowością. Jest to pojęcie wspólne dla całego obszaru humanistyki, pojawia się w filozofii, psychologii, socjologii i pedagogice (Górniewicz 2001; Lipiec 1997; Pierzchalski 2009; Poprzeczko 1988). Dla różnych ujęć podmiotowości wspólne jest połączenie poczucia indywidualności i sprawczości. Zjawisko podmiotowości nie ma także czysto deklaratywnego charakteru. Podmiotowość się posiada, nabywa, ale i rewitalizuje w życiu codziennym. Jest to jedna z cech kapitału społecznego: jednostka jednocześnie wykorzystuje go instrumentalnie, ale i odnawia. Na tym polu nie da się więc precyzyjnie oddzielić przyczyn i skutków. Podmiotowość jest także ściśle związana z różnymi czynnikami społecznymi i psychologicznymi. Dla swego uformowania potrzebuje określonego podłoża społecznego, którego podstawą jest kapitał ludzki i społeczny. Związane z Internetem nieustające wyzwanie, połączone z ciągłym naciskiem nowych form, wersji i możliwości, jest także swoistym źródłem podmiotowości, której odwrotność uzyskała nazwę wykluczenia.

Można to rozpatrzeć bliżej. Po pierwsze, sama podmiotowość ma formy behawioralne i werbalne. Oznacza poczucie wpływu, a z drugiej strony uwidacznia się w aktywności społecznej i politycznej. Podmiotowość jest zjawiskiem, które nie ma jednej sfery przejawu. Jest także widoczna na innych polach, a lokalne życie obywatelskie jest tylko jednym z nich.

Podmiotowość ma także swoje określone podstawy psychologiczne, społeczne (sieci, współdziałanie) i poznawcze. W aspekcie psychologicznym jest to Rotterowska autolokalizacja kontroli. Drugim aspektem są sieci społeczne, będące źródłem kapitału społecznego wiążącego i pomostowego. Natomiast poznawcze aspekty podmiotowości wiążą się z odrzucaniem autorytaryzmu, tolerancją i akceptacją pluralizmu. Są one wzajemnie ze sobą powiązane w struktury przyczynowo-skutkowe. Pomijając ich obywatelskie aspekty, warto wskazać na relacje z podmiotowością. Po pierwsze, trudno być podmiotowym nieświadomie, choć rezygnacja z podmiotowości może być głęboko ukryta w złożonym światopoglądzie. Podmiotowość jest także samospełniającą się przepowiednią. Skłania do większej aktywności, pomaga



selekcjonować potrzebne do niej informacje, jak i nawiązywać kontakty niezbędne dla swego zaistnienia, a zamieniwszy się w działanie, dostarcza dla siebie zadań i wzmocnień. Podobnie jest z poglądami. Autorytaryzm w poznawczej interpretacji jest tendencją do ulegania i podporządkowywania się autorytetom. Podmiotowość, która wymaga opierania się poznawczego na sobie, z zasady jest z nim w konflikcie. Odrzucenie autorytaryzmu jest podstawą tolerancji i akceptacji pluralizmu. Działanie społeczne, tak na szczeblu lokalnym, jak i narodowym, wymaga współdziałania ludzi o różnych poglądach i społecznych charakterystykach. Pomaga to w rozszerzaniu sieci społecznych, jak też szeroka sieć społeczna jest źródłem ich nabywania. Tak więc zbadanie wpływu Internetu na podmiotowość jednostkową wymaga ujęcia jej w szerszym aspekcie, obejmującym różnorodność wielowymiarowych postaw z nią związanych.

## **Używanie Internetu**

Podstawą empiryczną tej pracy są dane Diagnozy Społecznej 2015. Jest to duże badanie o charakterze cyklicznym, powtarzane co dwa lata na próbie reprezentatywnej. Jest ono „duże” w podwójnym sensie – zarówno w zakresie tematyki, jak i obszerności próby. Edycja 2015 liczy 24 324 wywiadów indywidualnych. Jej tematyka łączy w sobie zmienne psychologiczne, społeczne, tak deklaracje, jak i zachowania.

Dalsza analiza wymaga przyjrzenia się, do czego najczęściej jest używany na co dzień Internet i jakie jest w tym miejsce mediów społecznościowych. Przedstawia to tabela 1, w której wskazano 12 najczęstszych użyć spośród 26 możliwości przedstawionych w ankiecie.

Tabela 1 uwiadcza pewien obraz. Przede wszystkim uderza utylitarno-towarzyski charakter korzystania z Internetu. Najczęstsze jest korzystanie z niego w celach komunikacyjnych: z poczty elektronicznej, komunikatorów tekstowych i głosowych. Następny jest Facebook i inne portale społecznościowe. Trzecia grupa częstych użyć to korzystanie utylitarne: płatności bankowe, zakupy towarów i usług, zbieranie informacji dla celów zawodowych i prywatnych. Wśród tych celów media społecznościowe zajmują poczesne, choć nie prymarne miejsce.

**Tabela 1. Wykorzystywanie Internetu dla różnych celów (12 najczęstszych z 26)**  
w %

Czynność	Nigdy	Kiedykolwiek	W ostatnim tygodniu
1. sprawdzanie i wysyłanie poczty elektronicznej (e-mail)	14,1	26,9	59,1
2. korzystanie z Facebooka	35,3	23,3	41,4
3. korzystanie z banku przez Internet	39,3	21,4	39,3
4. korzystanie z komunikatorów tekstowych	34,9	32,2	32,8
5. zbieranie materiałów potrzebnych do nauki lub pracy	37,0	30,8	32,2
6. słuchanie muzyki lub radia przez Internet	39,5	31,4	29,1
7. rozmowy głosowe i telefonowanie przez Internet (np. Skype)	31,5	41,3	27,2
8. korzystanie z innych portali społecznościowych	46,4	29,8	23,8
9. czytanie gazet lub książek przez Internet	45,2	31,4	23,4
10. kupowanie produktów i usług przez Internet w Polsce	34,6	43,4	22,0
11. uzyskiwanie informacji ze stron internetowych instytucji publicznych	48,3	30,5	21,2
12. korzystanie w domu z Internetu i poczty elektronicznej w celach zawodowych	58,5	21,0	20,5

Opracowanie na podstawie: *Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, J. Czapieński, T. Panek (red.), <http://diagnoza.com/pliki/-raporty/Diagnoza-raport-2011.pdf> [pobrano 01.02.2017].

Analiza wpływu przyczyn i skutków korzystania z mediów społecznościowych musiała jednakże uwzględnić wiek, ze względu na silną zależność korzystania z Internetu od wieku. Zaproponowana typologia dzieli respondentów na cztery grupy: według wieku (poniżej 36 lat i grupy starszej) oraz według kryterium korzystania z mediów społecznościowych jak Facebook, udziału w grupach dyskusyjnych lub forach internetowych. Te formy aktywności są bardzo silnie ze sobą skorelowane. Zostały one wyróżnione przez analizę czynnikową jako należące do jednego czynnika.

Pośród ogółu respondentów 17,5% stanowią osoby w wieku do 36 lat i korzystające z mediów społecznościowych, 8,4% – osoby w tym wieku, ale

niewykorzystujące ich, 12,4% – osoby w wieku powyżej 35 lat korzystające z nich, oraz 61,7% – osoby w tym wieku, ale z nich niekorzystające. To proste przedstawienie typologii pokazuje, jak zmienna wiekowa dramatycznie różni uczestników w korzystaniu z mediów społecznościowych. W młodszej grupie niekorzystający stanowią mniejszość (ok. 1/3), w grupie starszej – większość (5/6).

Ważnym aspektem mediów społecznościowych są związane z nimi nierówności socjalne. Już samo korzystanie z Internetu i komputerów jest uznawane za ważny typ nierówności, a o jego dramatyzmie mówi sama nazwa – wykluczenie cyfrowe. Zarazem, obok generacyjnego zróżnicowania, jest to silnie związane także z tradycyjnymi zróżnicowaniami – miejscem zamieszkania, wykształceniem i dochodem (Batorski 2005b: 107–131; Batorski 2015).

### **Media społecznościowe a kapitał ludzki i społeczny**

Aktywność na forach internetowych jest konsekwencją i źródłem kapitału ludzkiego i społecznego. Udział w mediach społecznościowych jest mocno związany z wykorzystywaniem komputera i Internetu w życiu i w pracy. Silnie wiąże się z zakresem kontaktów personalnych, umiejętnościami technicznymi, wiedzą zawodową i społeczną. Termin korelacja jest tu użyty celowo dla uniknięcia skojarzeń przyczynowo-skutkowych.

Osoby aktywne w Internecie mają więcej zasobów osobistych i społecznych. Zwykle osiągnęły wyższy poziom kapitału ludzkiego, szczególnie z dostępem do sieci i umiejętnościami związanymi z Internetem i komputerami. Częściej korzystają z niego w pracy (zbieranie danych) i w domu (bankowość, zakupy). Grupa osób niezwiązanych z mediami ma mniejsze umiejętności stosowania narzędzi komputerowych w pracy i w życiu, jak też rzadziej wykorzystuje Internet dla różnych celów życiowych.

Osoby uczestniczące w mediach są jednocześnie bardziej wykształcone, nie tylko od strony formalnej, ale także poprzez posiadanie dodatkowych umiejętności zawodowych, jak i życiowych. W obu grupach wiekowych uczestnicy mediów częściej mają prawo jazdy, lepiej znają obce języki – zarówno te uznawane dziś za podstawowe, jak angielski, ale i mniej rozpowszechnione, jak niemiecki (tab. 2). Dotyczy to także znacznie rzadziej nabywanych języków romańskich: francuskiego, włoskiego i hiszpańskiego.

W przypadku analizowania podmiotowości ma to dodatkowy aspekt. Można spojrzeć na Internet jak na rodzaj kapitału ludzkiego – zasobu umiejętności indywidualnych nabytych przez jednostkę. Może to działać bezpośrednio i czysto instrumentalnie. Ale kapitał ludzki niewątpliwie sprzyja podmiotowości, a jego brak zmniejsza zakres dostępnych kontaktów, poziom wiedzy i elastyczność zachowań.

**Tabela 2. Kapitał ludzki – wiedza (w %)**

	nie ma:	nie zna języków:	
	1. prawa jazdy	2. angielskiego	3. niemieckiego
do 36 i media	30,3	18,6	55,8
do 36 – nie korzysta	31,9	32,6	64,7
35+ i media	23,4	60,1	76,5
35+ nie korzysta	47,5	87,7	88,3

Zależność: 1) chi-kwadrat = 816,9, df = 3,  $p < ,001$ ; 2) chi-kwadrat = 8295,8, df = 6,  $p < ,001$ ; 3) chi-kwadrat = 2327,3, df = 6,  $p < ,001$ . Opracowanie na podstawie: *Diagnoza Społeczna 2015...*

Osoby uczestniczące w nowych mediach mają gęstszą sieć kontaktów społecznych. Ich kontakty z rodziną, przyjaciółmi i znajomymi są bardziej intensywne (tab. 3). Ma to też dalsze psychologiczne konsekwencje. W obu

**Tabela 3. Kapitał społeczny – kontakty (średnia liczba osób)**

Media społecznościowe i wiek	Z iloma osobami kontaktuje się: z najbliższej rodziny	Z iloma osobami kontaktuje się: spośród przyjaciół	Z iloma osobami kontaktuje się: spośród znajomych (z pracy/szkoły, sąsiedzi i inni)
do 36 i media	8,39	6,59	10,27
do 36 – nie korzysta	8,27	5,78	7,93
35+ i media	8,35	5,64	7,56
35+ nie korzysta	7,83	4,40	5,39
F(3,α)	11	192,4	346
p	,000	,000	,000

Opracowanie na podstawie: *Diagnoza Społeczna 2015...*

grupach wiekowych osoby korzystające z tych mediów częściej deklarują zadowolenie z kontaktów z przyjaciółmi, w wysokim i dużym stopniu. Z kolei w obu grupach wiekowych osoby niekorzystające z mediów częściej potwierdzają, że czują się osamotnione. Różnice, choć nieduże, są znaczące statystycznie.

Zarazem osoby należące do grup społecznościowych częściej korzystają z prasy i częściej sięgają po książki. Zastanawiające jest, że ten efekt dotyczy także tradycyjnej prasy, a w przypadku książek – zarówno wersji drukowanej, jak i formy audio- lub e-booka (tab. 4). Wskazuje to nie tylko na umiejętności wykorzystywania, ale i określone potrzeby informacji, wiedzy i kontaktu z literaturą piękną.

W obu grupach: korzystających i niekorzystających z mediów społecznościowych nieco inaczej przedstawia się sieć kontaktów społecznych (tab. 5). Nie chodzi tu o samą częstotliwość kontaktów, ale o ich zakres. W grupie uczestników napotykamy osoby, które częściej znają ludzi o innych poglądach, gustach czy w innej sytuacji społecznej. Pluralizm czy tolerancja nie są tylko postawami o korzeniach wyłącznie światopoglądowych czy intelektualnych. Mają także swoje praktyczne i codzienne korzenie. Są wtedy postawą nabytą, utrwalaną przez praktyki codzienne. Tutaj większe szanse ich nabycia mają uczestnicy mediów. Świat kontaktów osób niekorzystających z nowych mediów jest strukturalnie uboższy. Warto wskazać, że zróżnicowane kontakty umożliwiają także nabycie postaw umożliwiających zadziałanie kapitału społecznego pomostowego, ważnego warunku dla uformowania się społeczeństwa obywatelskiego.

Znaczącym wymiarem podmiotowości jest zaufanie do ludzi i instytucji wyspecjalizowanych, tak finansowych, jak i społecznych. Związek ten może nie być oczywisty. Zaufanie oznacza przyjęcie optymistycznych wyobrażeń o świecie, jest pewną wiarą co do przyszłych zachowań innych ludzi. Choć zaufanie jest zakorzenione w teraźniejszości, silnie zwraca się w przyszłość. Z pewnej perspektywy można je postrzegać jako sprzeczne z podmiotowością, gdyż czasem może być naiwnością. Niekiedy, jak w autorytaryzmie, może być scedowaniem swojej podmiotowości na autorytety i instytucje. To jedna strona podmiotowości. Z innej strony wskazuje się, że zaufanie do siebie, ludzi i świata sprzyja podejmowaniu działań, samej aktywności, współdziałaniu z innymi, jak i podejmowaniu działań związanych z ryzykiem jednostkowym i społecznym w różnej postaci. Nieufność natomiast

**Tabela 4. Kapitał ludzki – czytelnictwo książek i prasy (średnie)**

Media społecznościowe i wiek	Ile godzin tygodniowo poświęca na czytanie prasy	Ile czyta: książki drukowane (w zeszłym roku)	Ile czyta: audiobooki (w zeszłym roku)	Ile czyta: książki elektroniczne (e-booki) (w zeszłym roku)
do 36 i media	2,28	5,24	,48	1,23
do 36 – nie korzysta	2,08	3,57	,31	,61
35+ i media	3,31	5,86	,39	,71
35+ nie korzysta	2,91	3,87	,09	,15
F(3,a)	63,218	42,068	55,162	111,276
P	,000	,000	,000	,000

Opracowanie na podstawie: *Diagnoza Społeczna 2015...*

**Tabela 5. Zróżnicowanie sieci kontaktów społecznych a Internet (w %)**

	Wśród znajomych są osoby o innych:		
	poglądach politycznych	gustach kulinarnych	znacznie uboższe lub bogatsze
do 36 i media	65,1	73,5	63,5
do 36 – nie korzysta	62,4	68,2	59,6
35+ i media	71,2	71,1	67,1
35+ nie korzysta	63,0	61,8	58,1

Zależność: 1) chi-kwadrat = 70,2, df = 3, p < ,001; 2) chi-kwadrat = 234,3, df = 6, p < ,001; 3) chi-kwadrat = , df = 3, p < ,001. Opracowanie na podstawie: *Diagnoza Społeczna 2015...*

często się wiąże z postawą bierności, w sferze werbalnej szuka zaś uzasadnień w fasadowym i spiskowym postrzeganiu życia społecznego i świata polityki (Bourdieu 2005: 433, 563, 571).

Wyniki Diagnozy Społecznej wskazują na wyższe zaufanie, w każdym z wymiarów: personalnym i społecznym, uczestników mediów społecznościowych. Choć nie zawsze jest to efekt duży, jednak jest on statystycznie istotny na najbardziej ostrożnym statystycznie poziomie – 0.001. Tak więc uczestnicy mediów cechują się wyższym poziomem zaufania ogólnego do ludzi. Częściej wybierają opinię, że większości ludzi można ufać. Nie przeważa

to ogólnie nieufnego stosunku do innych ludzi i do instytucji wśród Polaków, ale nieco łagodzi jego natężenie. Podobny efekt wyższego zaufania obserwuje się wobec takich instytucji społecznych jak giełda czy sądy.

Udział w mediach społecznościowych jest nieobojętny dla podmiotowości jednostek. Sfera prywatna stanowi ważny wymiar podmiotowości. Można od tej strony analizować zarówno poglądy ogólne na temat postrzeganego wpływu na własne życie, w przypisywaniu sukcesów i porażek w swoim życiu, jak i w modelu reakcji na trudności, a także w podejmowaniu działań związanych ze zmianami we własnym życiu czy zabezpieczaniu sobie przyszłości.

Od strony poczucia podmiotowości badania Diagnozy Społecznej 2015 ukazują znamienne różnice w obu pokoleniach. Uczestnicy mediów społecznościowych częściej zgadzają się z poglądem, że każdy jest kowalem swojego losu. Wyraźnie częściej wybierają odpowiedzi „zdecydowanie tak” (tab. 6).

W ścisłej korespondencji z poczuciem podmiotowości pozostawały opinie na temat tego, od czego lub od kogo zależało to, że miniony rok był udany lub nieudany. Uczestnicy mediów wyraźnie częściej podkreślali, że zależało to od nich samych, a znacząco rzadziej, że od losu. Zarazem widoczna była jeszcze inna znamienna różnica: oni też częściej wybierali odpowiedź, że zależało to od innych ludzi, więc i tu postrzegali sprawczość, a nie los, przypadek lub pech. Jest to także ten aspekt postrzegania wpływu na swoje życie, który wymaga kooperacji i interakcji z innymi ludźmi. Wyraźnie zgodny jest z tym opis typowych reakcji na kłopoty czy trudne sytuacje w swoim życiu. Uczestnicy mediów społecznościowych częściej nie tylko deklarują, że w takich sytuacjach nie opuszczają rąk i przystępują do działania, ale także częściej zwracają się do innych ludzi (tab. 7 i 8).

Ta podwyższona samozaradność i, jak można przypuszczać, podmiotowość występuje także w sferze zabiegów o polepszenie własnego losu – obecnie i z myślą o nawet dalekiej przyszłości. Aktywni w mediach częściej podejmują takie działania: częściej zmieniają pracę na lepiej płatną lub szukają dodatkowego zatrudnienia, jak i częściej korzystają z różnych form ubezpieczeń.

Podsumowując, osoby deklarujące udział w grupach społecznościowych, niezależnie do grupy wiekowej, przejawiają wyższą podmiotowość na co dzień. Bardziej wierzą w sens jednostkowych działań, mają większe zaufanie do ludzi i instytucji, częściej mają wyrobioną opinię o ludziach, instytucjach

**Tabela 6. Ocena poglądu, że każdy jest kowalem swojego losu (w %)**

	Zdecy- dowa- nie tak	Tak	Raczej tak	Ani tak, ani nie	Raczej nie	Nie	Zdecy- dowa- nie nie
do 36 i media	28,2	35,1	20,4	10,7	2,2	2,6	0,9
do 36 – nie korzysta	23,2	34,6	22,1	12,6	2,6	3,5	1,4
35+ i media	21,0	37,6	23,6	10,7	3,2	3,1	0,8
35+ nie korzysta	17,8	40,2	22,4	13,2	2,9	2,9	0,7

Zależność: chi-kwadrat = 247.1, df = 18,  $p < ,001$ . Opracowanie na podstawie: *Diagnoza Społeczna 2015...*

**Tabela 7. Od czego lub od kogo zależało to, że miniony rok należał do udanych lub do nieudanych (w %)**

	Ode mnie samego	Od losu	Od innych ludzi
do 36 i media	80,2	30,7	35,8
do 36 – nie korzysta	78,4	31,7	31,6
35+ i media	79,3	36,5	26,6
35+ nie korzysta	67,3	48,9	22,8

Zależność: 1) chi-kwadrat = 366.0, df = 3,  $p < ,001$ ; 2) chi-kwadrat = 566.6, df = 3,  $p < ,001$ ; 3) chi-kwadrat = 288.2, df = 3,  $p < ,001$ . Opracowanie na podstawie: *Diagnoza Społeczna 2015...*

**Tabela 8. Podmiotowość w życiu codziennym – reakcja na kłopoty i trudne sytuacje w życiu (w %)**

Reakcja na kłopoty czy trudne sytuacje w swoim życiu	„Mobilizuję się i przystępuję do działania”	„Zwracam się o radę i pomoc do innych ludzi”
do 36 i media	61,8	56,3
do 36 – nie korzysta	59,7	49,5
35+ i media	69,3	43,4
35+ nie korzysta	50,5	38,3

Zależność: 1) chi-kwadrat = 428.4, df = 3,  $p < ,001$ ; 2) chi-kwadrat = 416.9, df = 3,  $p < ,001$ . Opracowanie na podstawie: *Diagnoza Społeczna 2015...*



i zadaniach. Niepowodzenia częściej wiążą ze sobą, a nie z przypadkiem. A gdy ich działania wybiegają w przyszłość, to bardziej opierają się na sobie i na współpracy z innymi. Stąd także wyższa jest ich skłonność do działań dla polepszenia swojego losu dzisiaj, jak i zabezpieczenia go na przyszłość.

### **Media społecznościowe a podmiotowość jednostkowa – sfera publiczna**

Na koniec należy zbadać wpływ aktywności w mediach społecznościowych i sfery publicznej: opinii w istotnych kwestiach politycznych i społecznych, przynależności do organizacji społecznych i aktywności lokalnej. Zaangażowanie w politykę jest funkcją wielu czynników. Inne są także jego uwarunkowania w zależności od rodzaju działań. W przypadku tzw. aktywności konwencjonalnej (wybory) jest ona raczej funkcją ustabilizowanej pozycji społecznej, a obniża ją społeczna i polityczna anomia (Skarżyńska 1999). Z kolei w przypadku aktywności niekonwencjonalnej, czyli zaangażowania w działalność partii i organizacji politycznych, udziału w różnych formach protestu, istotne są poglądy, czynniki osobowościowe i generalnie zaangażowanie w politykę. Nieobojętne jest także wykształcenie, tolerancja, wiedza i prodemokratyczność, sprecyzowany światopogląd, wyrobione poglądy na określone kwestie społeczne (Skarżyńska 2005; Gawroński i Pietrzak 2012: 38–55). Niekiedy jednak aktywność polityczna może być także funkcją postaw „pryncypialnych”, wiązać się z nietolerancją czy „autorytarną agresją”, jak również być silnie skorelowana z negatywnymi czynnikami osobowościowymi (Sotwin 2003).

I w tej sferze widoczne są różnice związane z przynależnością do mediów społecznościowych. Pierwsze dwie postawy, w których się to uwidacznia, dotyczą kwestii silnie dzielących społeczeństwo. Są to opinie odnoszące się do zagadnień na swój sposób symbolicznych dla określonych postaw. Dotyczą one równouprawnienia kobiet, mężczyzn i mniejszości seksualnych. Uczestnicy mediów społecznościowych prezentują pod tym względem stanowisko liberalne, a nawet można powiedzieć, że libertarianizm. Silnie popierają legalizację związków partnerskich. Wyraźnie częściej w obu grupach wiekowych wybierają w tej kwestii odpowiedzi „tak”, a rzadziej odpowiedzi „nie” (tab. 9). Podobne różnice odnajdujemy w odpowiedzi w sprawie urlopów „tacierzyńskich”. Ich wprowadzenie miało być symbolicznym zrównaniem

obu płci w zakresie obowiązków rodzicielskich. I tu zwolennicy poglądu „ojcowie powinni częściej korzystać z urlopu rodzicielskiego i opiekować się dziećmi” częściej należą do uczestników mediów społecznościowych w obu grupach wiekowych. Różnice nie są duże, ale znaczące statystycznie, nawet jeśli zastosować najbardziej konserwatywny poziom 0,001. Podobne różnice występują w odniesieniu do stosowania kar fizycznych. Opinia, że bez kar fizycznych nie da się dobrze wychowywać dzieci, jest częściej odrzucana w grupie osób aktywnych na forach.

Widoczne jest także niższe poparcie osób aktywnych w mediach dla egalitaryzmu. Postulat, że powinniśmy dążyć w społeczeństwie do wyrównywania dochodów, jest mniej wśród nich popierany, a silniejsze są postawy negatywne. Takie różnice są widoczne w obu grupach wiekowych (tab. 10).

**Tabela 9. Liberalizm obyczajowy (w %)**

Związki partnerskie powinny zostać w Polsce prawnie zalegalizowane	Zdecydowanie nie tak	Tak	Raczej tak	Ani tak, ani nie	Raczej nie	Nie	Zdecydowanie nie
do 36 i media	12,3	19,1	14,6	23,5	6,4	12,5	11,5
do 36 – nie korzysta	9,1	16,0	13,0	24,8	8,8	17,3	10,9
35+ i media	8,9	19,1	15,4	22,8	8,2	15,8	10,0
35+ nie korzysta	3,9	13,7	11,1	25,2	9,8	23,5	12,8

Zależność: chi-kwadrat = 828.1, df = 18,  $p < ,001$ . Opracowanie na podstawie: *Diagnoza Społeczna 2015...*

**Tabela 10. Egalitaryzm dochodowy (w %)**

Powinniśmy dążyć do tego, aby dochody wszystkich ludzi były w miarę wyrównane	Zdecydowanie nie tak	Tak	Raczej tak	Ani tak, ani nie	Raczej nie	Nie	Zdecydowanie nie
do 36 i media	22,9	24,3	17,9	15,8	7,8	7,6	3,7
do 36 – nie korzysta	23,4	29,8	18,0	14,7	6,4	5,4	2,4
35+ i media	17,1	23,9	19,5	16,4	10,7	9,8	2,7
35+ nie korzysta	17,5	30,7	20,5	14,8	7,5	7,6	1,4

Zależność: chi-kwadrat = 304.3, df = 18,  $p < ,001$ . Opracowanie na podstawie: *Diagnoza Społeczna 2015...*

Pod względem stosunku do demokracji w obu pokoleniach obie grupy różnią się znacząco. Grupa deklarujących korzystanie z mediów społecznościowych zdecydowanie częściej wybiera pogląd, że „demokracja ma przewagę nad wszelkimi innymi formami rządów”, a odrzuca opinię, że „dla takich ludzi jak ja w gruncie rzeczy nie ma znaczenia”. Obserwujemy zarówno silniejszą aprobatę demokracji, jak i odrzucanie indyferentyzmu wobec niej (tab. 11). Podobne różnice można odnotować w stosunku do odpowiedzi wskazujących na tradycyjny model patriotyzmu („prawdziwy patriota nie powinien źle mówić o Polsce i Polakach”), jak i na spiskowy pogląd o sytuacji w kraju („zbyt wiele mają do powiedzenia w naszym kraju osoby obcego pochodzenia”). Nie jest dla nich oczywiste, że patriotyzm oznacza nakaz prezentowania tylko pozytywnego poglądu o własnym kraju. Podobnie częściej negują pogląd o zbyt dużych „obcych” wpływach w sferze publicznej. Różnice są podobne w obu pokoleniach. Nie są one tak duże, jak w przypadku stosunku do demokracji, ale statystycznie znaczące.

W sferze moralności publicznej także widać różnice między aktywnymi i nieaktywnymi na forach społecznościowych. Jest to kwestia stosunku do sfery dobra wspólnego. Wyraża się to w akceptacji obowiązków obywatelskich (podatki), przy potępieniu nadużyć w sferze korzyści z konsumpcji zbiorowej. Osoby, które deklarują udział w mediach społecznościowych, prezentują wyższe poparcie dla moralności obywatelskiej. Jest to kwestia wzorów wkładów i czerpania korzyści: łożenia na wspólne potrzeby,

**Tabela 11. Stosunek do demokracji (odpowiedzi w %)**

	Demokracja ma przewagę nad wszelkimi innymi formami rządów	Niekiedy rządy niedemokratyczne mogą być lepsze	Dla takich ludzi jak ja w gruncie rzeczy nie ma znaczenia	Demokracja jest złą formą rządów	Trudno powiedzieć
do 36 i media	32,2	14,6	10,5	3,8	39,0
do 36 – nie korzysta	25,3	13,0	12,6	4,9	44,3
35+ i media	36,3	15,6	15,3	3,2	29,6
35+ nie korzysta	23,7	13,3	22,3	5,8	34,9

Zależność: chi-kwadrat = 609,8, df = 18,  $p < ,001$ . Opracowanie na podstawie: *Diagnoza Społeczna 2015...*

uzyskiwania nienależnych świadczeń i wyłudzenia pomocy i odszkodowań. Najsilniej wystąpiło to w odniesieniu do odszkodowań ubezpieczeniowych. W obu grupach wiekowych postawę taką silniej prezentują uczestnicy mediów – częściej deklarują, że jest to dla nich kwestia znacząca, a odrzucają postawę obojętności wobec tego rodzaju nadużyć. Podobny kierunek różnic odnotowano w opinii, jak bardzo kogoś obchodzi, czy ktoś płaci podatki mniejsze niż powinien, unika opłat za korzystanie z transportu publicznego, pobiera niesłusznie zasiłek dla bezrobotnych, czy otrzymuje niesłusznie rentę inwalidzką z tytułu niezdolności do pracy. We wszystkich przypadkach jest identyczny kierunek różnic. Nie zawsze są to duże różnice, ale znaczące statystycznie.

Udział w mediach społecznościowych i stosunek do europejskości i zmian po 1989 roku pokazują podobne różnice. Osoby aktywne w mediach społecznościowych bardziej popierają zmiany i deklarują silniejsze postawy proeuropejskie. W grupie osób aktywnych mamy więcej odpowiedzi, że te zmiany się udały, a mniej – że nie. Jest to tendencja widoczna, mimo że w grupie młodszej większość wybrała odpowiedź „trudno powiedzieć” – być może ze względu na wiek tej grupy.

W grupie osób aktywnych napotykamy także większe poparcie dla integracji europejskiej w obu pokoleniach. Osoby aktywne w tych mediach są bardziej zdecydowanymi zwolennikami wprowadzenia w Polsce euro, zarówno w tej chwili, jak i w sytuacji, gdy poprawi się kondycja ekonomiczna strefy euro (tab. 13). Można to zaprezentować nie z tego powodu, że tylko w tej kwestii wystąpiło wyższe poparcie dla integracji europejskiej,

**Tabela 13. Proeuropejskość a media społecznościowe (w %)**

Kiedy Polska powinna przystąpić do strefy euro?	Jak najszybciej	Gdy sytuacja w strefie euro się poprawi	Nigdy	Trudno powiedzieć
do 36 i media	6,8	22,3	35,9	34,9
do 36 – nie korzysta	6,6	18,4	38,4	36,6
35+ i media	7,3	24,6	38,2	29,8
35+ nie korzysta	3,3	17,2	46,5	32,9

Zależność: chi-kwadrat = 364,9, df = 18,  $p < ,001$ . Opracowanie na podstawie: *Diagnoza Społeczna 2015...*

ale dlatego, że było to jedyne pytanie z tym związane. Uogólniając, można zaryzykować hipotezę, że nie jest to odosobniona opinia, ale przejaw zgeneralizowanej tendencji.

Nic też dziwnego, że w grupie osób aktywnych w Internecie można zaobserwować większą aktywność społeczno-polityczną. Jest to widoczne w głosowaniu w wyborach samorządowych, przynależności do różnych stowarzyszeń, jak i okazjonalnej aktywności związanej z określoną kwestią: udziale w zebraniu publicznym i wolontariacie (tab. 14). Wynik ten jest nieprzypadkowy i wiąże się z całym szeregiem wcześniej wskazanych postaw. Wyższe zaangażowanie w społeczeństwo obywatelskie u osób należących do mediów społecznościowych i aktywnych w Internecie opiera się na szeregu postaw, polegających na większej wierze w skuteczność własnych działań, wyższej podmiotowości w innych sferach życia, wyższym kapitale społecznym i ludzkim, większym zasobie wiedzy i umiejętności, większym zaufaniu do świata, siebie i innych, jak i wyższej tolerancji społecznej, silnych postawach prodemokratycznych i proobywatelskich.

**Tabela 14. Aktywność stowarzyszeniowa i lokalna (w %)**

	Głosował w wyborach samorządowych	Członek stowarzyszenia	Był na zebraniu publicznym w zeszłym roku	Wykonywał nieodpłatnie jakąś pracę społeczną w zeszłym roku
do 36 i media	60,7	12,0	17,3	28,6
do 36 – nie korzysta	60,6	8,0	15,5	23,8
35+ i media	78,6	19,3	27,7	37,2
35+ nie korzysta	72,6	12,3	18,9	33,0

Zależność: 1) chi-kwadrat = 347.9, df = 3,  $p < ,001$ ; 2) chi-kwadrat = 149.4, df = 3,  $p < ,001$ ; 3) chi-kwadrat = 151.5, df = 3,  $p < ,001$ ; 4) chi-kwadrat = 323.6, df = 3,  $p < ,001$ . Opracowanie na podstawie: *Diagnoza Społeczna 2015...*

## Podsumowanie

Hipoteza, że Internet zmienia społeczne identyfikacje jednostki i że może stanowić podstawę dla nowych map identyfikacji, nie potwierdziła się.

Potrzeba szukania podstaw dla identyfikacji tożsamościowych nie przeniosła się do Internetu. Wprawdzie rozważania na temat uczestnictwa w grupach społecznościowych i analiza ich charakteru sugerowały silne zagrożenia właśnie dla sfery aktywności lokalnej, jednak ta koncepcja nie sprawdziła się. Uczestnicy sieci społecznościowych są bardziej aktywni społecznie w różnych formach. Dane wskazały nie tylko na wyższą aktywność typu konwencjonalnego, udziału w wyborach, ale i na większą aktywność stowarzyszeniową, jak i aktywność na rzecz konkretnych inicjatyw czy wolontariatu.

Wynik ten należy wiązać z innymi postawami, w których manifestuje się upodmiotowienie, jak i podstawami społecznymi, psychologicznymi i światopoglądowymi. Uczestnicy mediów społecznościowych są bardziej upodmiotowieni. Mają większe poczucie wpływu i podmiotowości i bardziej liczą na siebie; w trudnych sytuacjach są bardziej aktywni. Uczestnicy mediów posiadają wyższy kapitał społeczny – mają więcej kontaktów i to bardziej społecznie zróżnicowanych. Ich poglądy społeczne są bardziej liberalne, są mniej egalitarni. W polityce są bardziej prodemokratyczni i mniej autorytarni. Są bardziej pozytywnie nastawieni do zmian w Polsce po 1989 roku i do integracji europejskiej.

Można postawić hipotezę, że obserwowalna odrębność jednostek mających intensywny kontakt z Internetem i deklarujących zaufanie do grup społecznościowych jest sumą trzech czynników. Są to: 1) „czysty” efekt Internetu, 2) efekt zmiany pokoleniowej, 3) efekt autoselekcji w relacjach z Internetem. „Czysty” efekt Internetu jest zbliżony do oczekiwań. Deklarujący aktywność w mediach społecznościowych jednocześnie częściej korzystają z Internetu dla różnych celów w życiu prywatnym i zawodowym; mają więcej umiejętności w pracy z komputerem; jest on dla nich częściej podstawowym źródłem informacji. Efekt generacyjny wyraża się w tym, że przedstawiciele młodszego pokolenia o wiele częściej korzystają z Internetu niż starsze pokolenie. Internet jest dla nich codziennością, jak i udział w grupach powstających na jego podstawie. To powoduje, że aktywność internetowa jest nawet dla nich niekiedy mniej różnicująca niż dla starszego pokolenia. Młoda generacja jest także nosicielem postaw bardziej tolerancyjnych i liberalnych. Efekt autoselektywności polega na tym, że w każdym pokoleniu stykający się z Internetem stanowią jego część lepiej wykształconą, bardziej aktywną i bardziej upodmiotowioną. Dokładniejsza analiza przekracza jednakże rozmiary tego tekstu.

## Synopsis

### Jerzy Bartkowski: New Social Bonds and Local Agency

Social media are expanding in their audience and application in day-to-day life. They are rooted in the social ties without direct contacts. They bring their participants many qualities that have been attributed to local communities and neighbourhoods. They are even an area for quasi-civil activities. They are able to fulfill many needs and have become a source of identities, that can be concurrent to traditional forms sociability. One can ask, whether the attitudes toward social media exert negative influence on local participation. Though these have not been confirmed. The people more active in social media have more agency in both social and political arena. These are also rooted in their psychological, social and world-view characteristics. This is closely connected to their higher social and political agency, wider social contacts, higher level of trusts in people and institutions, and higher social and political liberalism and tolerance, and strong support for democracy and the European integration.

Keywords: social media, agency, social capital, public opinion.

## Bibliografia

- Batorski Dominik. 2005a. *Internet a usieciowanie relacji społecznych*, „Kultura Współczesna” nr 1, s. 4–62.
- Batorski Dominik. 2005b. *Internet a nierówności społeczne*, „Studia Socjologiczne” nr 2, s. 107–131.
- Batorski Dominik. 2015. *Technologie i media w domach i w życiu Polaków*, [w:] Janusz Czapieński, Tomasz Panek (red.), *Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego, s. 355–377; <http://diagnoza.com/pliki/-raporty/Diagnoza-raport-2011.pdf> [pobrano 01.02.2017].
- Bierówka Joanna. 2007. *Internet jako źródło postaw prospołecznych*, „Studia Socjologiczne” nr 3, s. 15–36.
- Bourdieu Pierre. 2005. *Dystynkcja*, przeł. Piotr Biłos, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- CBOS. 2016. *Korzystanie z Internetu*, Komunikat z badań nr 92, Warszawa: CBOS.
- DiMaggio Paul, Eszter Hargittai, W. Russell Neuman, John Robinson. 2001. *Social Implications of the Internet*, „Annual Review of Sociology”, vol. 27, s. 307–36.
- Gawroński Jerzy, Henryk Pietrzak. 2012. *Psychologia polityczna*, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Górniewicz Józef. 2001. *Kategorie pedagogiczne: odpowiedzialność, podmiotowość, samorealizacja, tolerancja, twórczość, wyobrażenia*, Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.
- Kaliszewska Katarzyna. 2010. *Nadmierne używanie Internetu: charakterystyka psychologiczna*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.

- Lipiec Józef. 1997. *Wolność i podmiotowość człowieka*, Kraków: Wydawnictwo Fal.
- Masłyk Tomasz. 2015. *Użytkownicy Internetu w Polsce i ich obywatelski potencjał w perspektywie cyfrowego podziału i kapitału społecznego*, „Studia BAS” nr 4, s. 141–165.
- Olcoń Marta. 2006. *Blogi jako forma współczesnego trybalizmu*, [w:] Dominik Batorski, Mirosława Marody, Andrzej Nowak (red.), *Spółeczna przestrzeń Internetu*, Warszawa: Academica, s. 147–163.
- Pierzchalski Filip. 2009. *Podmiotowość polityczna w perspektywie indywidualistycznej i holistycznej*, Pułtusk: Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora.
- Poprzeczko Jacek. 1988. *Podmiotowość człowieka i społeczeństwa*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Skarżyńska Krystyna. 1999. *Aktywność i bierność polityczna*, [w:] Krystyna Skarżyńska (red.), *Psychologia polityczna*, Poznań: Zysk i S-ka, s. 27–46.
- Skarżyńska Krystyna. 2005. *Człowiek a polityka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Sotwin Wiesława. 2003. *Podmiotowość w sferze politycznej, czyli Pragmatyzm – Pryncypializm*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wellman Barry. 2001. *Physical Place and Cyberplace: The Rise of Personalized Networking*, „International Journal of Urban and Regional Research” vol. 25, s. 227–252.





**Ryszard Cichocki**

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

## **Programy Quality of Life jako narzędzie budowania kompetencji obywatelskiej**

### **Streszczenie**

Punktem wyjścia tego opracowania jest pojęcie kompetencji obywatelskiej, pierwotnie sformułowane przez R. Dahla, a następnie poddane modyfikacji w empirycznych projektach badawczych. Ramą teoretyczną dla analizy są programy monitorowania jakości życia realizowane w miastach, w tych dziedzinach, które odnoszą się do problematyki aktywności obywatelskiej i zaangażowania obywatelskiego. W przyjętym tu modelu kompetencja obywatelska jest potraktowana jako czterowymiarowy konstrukt, obejmujący następujące aspekty: kompetencję poznawczą, kompetencję ewaluacyjną, kompetencję normatywną i kompetencję sprawczą. Artykuł zawiera próbę naszkicowania efektów realizacji programów Quality of Life w zakresie przemian kompetencji obywatelskiej. Najważniejszym elementem tej implementacji QoL jest powiązanie pojęcia kompetencji obywatelskiej ze społecznym wizerunkiem miasta i funkcjonowaniem tego wizerunku w doświadczeniach i opiniach mieszkańców.

Słowa kluczowe: demokracja, sfera publiczna, aktywność obywatelska, kompetencja obywatelska, zaangażowanie obywatelskie.

### **Uwagi wstępne**

Mieszkaniec dużego miasta, który chciałby zbudować własny obraz tego miasta i w związku z tym otwiera się na różne źródła informacji, nieuchronnie spotyka się z wieloma obrazami swojej miejscowości: z wizerunkiem opartym na codziennym doświadczeniu mieszkańców i wymianie opinii z innymi; wizerunkiem wytwarzanym przez instytucje publiczne na podstawie danych zastanych i pozyskiwanych w badaniach oraz konsultacjach społecznych; wizerunkiem tworzoną przez profesjonalnych dziennikarzy

w mediach; wizerunkiem kreowanym przez aktywistów politycznych i propagandzistów imitujących dziennikarzy w środkach upowszechniania informacji imitujących media; wizerunkiem wytwarzanym przez różne środowiska i ugrupowania polityczne; wizerunkiem konstruowanym przez lokalne elity wpływu i grupy interesu; wreszcie – z wizerunkiem miasta stanowiącym element ideologii oddolnych ruchów miejskich.

Celem tego opracowania jest próba rozważenia, jak w tym otoczeniu sytuuje się wizerunek miasta wytwarzany w wyniku realizacji wieloletnich programów monitorowania wskaźników jakości życia w mieście oraz jakie znaczenie może mieć to monitorowanie dla kształtowania kompetencji obywatelskiej mieszkańców. Bazą tego opracowania jest wieloletni program *Wskaźniki jakości życia mieszkańców Poznania* (Cichocki 2005), monitorujący stan i zmiany jakości życia w dwunastu podstawowych dziedzinach, realizowany systematycznie od 2002 roku.

### **Konkurencyjne wizerunki miasta w obiegu publicznym**

Pierwszy z nich to obraz potoczny, oparty na codziennym doświadczeniu mieszkańców miasta. Mieszkańcy żyją i przemieszczają się w zorganizowanej przestrzeni miejskiej, korzystają ze środków transportu publicznego i poruszają się po ulicach własnym samochodem, jadają obiady w restauracjach lub robią zakupy w centrach handlowych, jeżdżą rowerami po ulicach miasta i czerpią z oferty centrów rekreacji, korzystają z usług służby zdrowia i posyłają dzieci do szkoły, używają wody z miejskiej sieci wodociągowej i odczuwają zagrożenie przestępczością na swoim osiedlu, oddychają mniej czy bardziej zanieczyszczonym powietrzem i uczestniczą aktywnie w sferze publicznej miasta. I na podstawie tego specyficznego doświadczenia miasta w funkcjonowaniu wielu jego aspektów budują własny, konkretny obraz miasta.

Ten obraz ma szczególne znaczenie dla społecznego postrzegania miasta. Jego konstruowanie i modelowanie nie opiera się na żadnych ukrytych założeniach. Zasadniczym kryterium jego wartości jest to, czy ułatwia on przeciętnemu mieszkańcowi poznawczą i sprawczą kontrolę otoczenia w mieście. Nie powstaje z zamysłem propagowania korzystnego wizerunku miasta ani budowania jego krytycznej karykatury. Nie służy poszerzaniu

wsparcia dla ugrupowań aktualnie rządzących miastem ani wzmacnianiu pozycji środowisk opozycyjnych. Nie jest narzędziem mobilizacji do działania mieszkańców na rzecz interesów lokalnych ani czynnikiem wzmacniającym protest społeczny. Powstaje jako specyficzna kumulacja codziennych doświadczeń pojedynczych ludzi, setki razy powtarzanych obserwacji codziennych sytuacji, zdarzeń i procesów, zasłyszanych opinii innych mieszkańców, wymienianych w codziennym obiegu, a krystalizuje się w postaci zespołu zazwyczaj dość niespójnych i fragmentarycznych wizerunków różnych aspektów miasta i wymiarów życia w mieście.

Ten obraz miasta ma znaczenie fundamentalne, bo jest to obraz empiryczny w tym sensie, że źródłem jego powstania i modyfikacji są indywidualne i zbiorowe akty doświadczania, z których wybrane wskazano powyżej. Jest empiryczny także w tym sensie, że tworzone na tej podstawie obrazy całościowe są zazwyczaj stopniowymi i powolnymi uogólnieniami indukcyjnymi, które z kolei w długich okresach czasu poddawane są systematycznej weryfikacji na podstawie nowych doświadczeń własnych i otoczenia społecznego. W związku z tym stosunkowo trudno poddaje się manipulacjom, modelowaniu opartemu na krytycznych lub apologetycznych założeniach, wreszcie także zwykłemu kłamstwu w sferze publicznej.

Ma on jednak także kilka istotnych ograniczeń. Przede wszystkim jest nasączony osobistymi emocjami, wartościami, identyfikacjami grupowymi, aspiracjami, a nawet marzeniami, a te mogą zaburzać przebieg kolejnych uogólnień prowadzących do powstawania wizerunku całościowego. Obraz ten nie jest kompleksowy, lecz fragmentaryczny, ponieważ przeciętny mieszkaniec swoje doświadczanie miasta ujmuje we fragmentach, np.: funkcjonowanie sieci handlowej, jakość obsługi w urzędzie, wygoda połączeń komunikacji publicznej, dostępny wachlarz oferty kulturalnej, dostępne połączenia lotnicze z zagranicą. Znacznie rzadziej dokonuje tych fragmentarycznych uogólnień w postaci jednolitego obrazu miasta. Wreszcie: obraz tworzony w ten sposób nie daje zbyt wielkich możliwości dokonywania porównań między miastami, ponieważ większość mieszkańców nie ma dostatecznie długotrwałych i głębokich doświadczeń z funkcjonowaniem innych miast.

Ale obok wizerunku miasta będącego uogólnieniem skumulowanych doświadczeń, mieszkaniec zainteresowany sprawami miasta w sposób nieuchronny styka się z co najmniej kilkoma alternatywnymi obrazami,

z których dwa wydają się szczególnie istotne ze względu na źródło i skalę upowszechnienia – to obraz urzędowy i medialny.

Jak powstaje obraz urzędowy? Instytucje samorządowe dużych miast znacząco rozbudowały wewnętrzne struktury organizacyjne, których główną lub przynajmniej poboczną funkcją jest świadome kształtowanie wizerunku miasta: wśród mieszkańców (biura promocji, działy komunikacji społecznej, departamenty PR), wśród biznesu (biura promocji gospodarczej, zespoły strategii, zagraniczne biura współpracy), poza granicami (departamenty współpracy międzynarodowej, gospodarcze punkty konsultacyjne za granicą, wydziały rozwoju miasta). Są to profesjonalne struktury zatrudniające duże zespoły specjalistów (często korzystające także ze wsparcia firm zewnętrznych), których celem jest, z jednej strony, gromadzenie, przetwarzanie i syntetyzowanie wszelkiej istotnej wiedzy o mieście, dostępnej w obiegu publicznym, ale z drugiej strony – także jej upowszechnianie i przekształcanie w profesjonalne narzędzie kształtowania wewnętrznego i zewnętrznego wizerunku miasta. Łatwo zauważyć, że obraz kreowany przez te struktury jest zasadniczo odmienny. Do pewnego stopnia ma charakter empiryczny, ponieważ zasadniczo jest konstruowany na podstawie danych zastanych, dostępnych w statystyce publicznej, jak i danych pozyskiwanych w wyniku realizacji różnych projektów badawczych. Różni je zasadnicza intencja, która leży u podstaw konstruowania obrazu. Gromadzenie i przetwarzanie, ale przede wszystkim prezentowanie obrazu miasta ma oczywistą i zazwyczaj jedynie powierzchownie ukrywaną intencję instytucji i jej władz: wizerunek miasta nie może być realistycznym opisem wszystkich jego jasnych i ciemnych stron, jakie wynikają ze zgromadzonych informacji. Powinien to być wizerunek korzystny (czyli raczej skoncentrowany na jasnych i atrakcyjnych stronach miasta niż ciemnych i trudnych do zaakceptowania), skłaniający mieszkańców do wysokiej oceny miasta i działania władz miejskich, inwestorów – do lokowania w nim swoich zasobów, turystów – do odwiedzania go i organizowania w nim możliwie długiego pobytu, a środowisk i organizacji międzynarodowych – do organizowania w nim konferencji i spotkań. Ze względu na swoje funkcje promocyjne i polityczne, modelowany w ten sposób wizerunek miasta nie może być traktowany jako realistyczny opis, lecz jest obrazkiem poddanym głębokim zabiegom kosmetycznym. Dlatego tak często się zdarza, że próba porównania tych dwóch obrazów (opartego na codziennym doświadczeniu mieszkańców i urzędowego) prowadzi do

głębokiego zdziwienia, że odnoszą się one do tego samego miasta – profesjonalny wizerunek produkowany przez struktury miasta i na zamówienie władz jest tak optymistyczny i korzystny, że czasem zasadne jest pytanie, czy nie ociera się o manipulację i oszustwo. Ale na szczęście obraz oparty na codziennym doświadczeniu jest tu doskonałym narzędziem korygującym, powstrzymującym optymistyczne fantazje PR-owców.

Trzeci ze wspomnianych obrazów – wizerunek medialny – także powstaje jako efekt działania profesjonalnych instytucji i twórców: z jednej strony mediów (papierowych i elektronicznych) i pracujących dla tych mediów dziennikarzy, z drugiej – publikacji (które będąc narzędziami propagandy, imitują prasę) oraz stacji radiowych i telewizyjnych (które czasami imitują media elektroniczne) oraz zaangażowanych w nich propagandzistów i aktywistów (którzy imitują dziennikarzy). Kryterium podziału na media prawdziwe (i prawdziwych dziennikarzy) oraz imitacje mediów (i dziennikarzy) wydaje się proste. Prawdziwe media i prawdziwi dziennikarze zajmują się dostarczaniem informacji po to, aby czytelnik, widz lub słuchacz mógł na ich podstawie zbudować sobie własny obraz rzeczywistości (lub jej aspektu), a imitacje mediów i propagandziści mówią, co należy myśleć, a dostarczana informacja służy jedynie uzasadnianiu i uprawomocnianiu tych propagowanych opinii.

Także medialne wizerunki miasta są zasadniczo odmienne od wizerunków powstających na podstawie systematycznego kumulowania doświadczeń i obserwacji przez mieszkańców. Ich kształt w podstawowej mierze zależy bowiem od głównej intencji sterującej powstawaniem takiego obrazu. Zazwyczaj medialny wizerunek miasta (wytworzany w realnych mediach, a nie w ich propagandowych imitacjach) jest znacząco bardziej krytyczny niż wizerunek kreowany przez struktury promocyjne miasta, ale z reguły jest także bardziej krytyczny niż codzienny wizerunek mieszkańców, bo takie są mechanizmy selekcji informacji w mediach.

Natomiast obraz miasta produkowany przez propagandzistów imitujących dziennikarzy w środkach przekazu imitujących media jest zależny od relacji pomiędzy tymi imitacjami a sprawującymi władzę. Jeżeli te instytucje i ci ludzie są powiązani z opozycją polityczną, to upowszechniany przez nie wizerunek miasta jest krytyczną karykaturą rzeczywistości, jeżeli natomiast są powiązane z ekipą rządzącą, to wytwarzają apologetyczną karykaturę rzeczywistości. Ta różnica pomiędzy mediami a ich imitacjami jest

szczególnie łatwo uchwytna w okresach przejmowania władzy. Realne media zachowują poprzednią linię i charakterystyczny dla mediów krytyczny dystans do rzeczywistości, natomiast propagandowe imitacje zmieniają propagowany obraz rzeczywistości o 180 stopni (żeby użyć geometrycznej przenośni). Ponieważ jednak żyjemy w okresie, gdy kompetencja obywatelska większości ludzi nie jest wystarczająca do odróżniania mediów i dziennikarzy od ich propagandowych imitacji, więc realny wpływ tych drugich jest bardzo znaczący. Profesjonalne wizerunki miasta, dostarczane przez kompetentne media i profesjonalnych dziennikarzy są w pewnym zakresie empiryczne, bo w codziennej pracy dziennikarze odwołują się do faktów, zdarzeń i procesów zachodzących w rzeczywistości, ale orientacje polityczne obecne w większości mediów są w pewnym stopniu czynnikiem zaburzającym ten obiektywizm. Wizerunki wytwarzane przez imitacje mediów są zazwyczaj dość radykalnymi karykaturami rzeczywistości miasta i rozważanie ich w kategoriach obiektywnych, a więc „prawda-fałsz”, właściwie nie ma sensu.

Charakteryzując wizerunki miasta, z którymi styka się na co dzień przeciętny mieszkaniec, warto skoncentrować się jeszcze na trzech ich rodzajach. Niektóre z nich były obecne w obiegu publicznym także wcześniej, ale dopiero rozwój tak zwanych nowych mediów dał im ogromny wpływ i istotne znaczenie. To wizerunki miasta wytwarzane przez: a) różne środowiska polityczne (lewicowe lub nacjonalistyczne, liberalne lub konserwatywne), b) lokalne i regionalne grupy wpływu i grupy interesu, c) sformalizowane organizacje pozarządowe, d) niesformalizowane ruchy społeczne.

Jest oczywiste, że intencją tych wizerunków nie jest obiektywistycznie pomyślany opis rzeczywistości miasta i życia mieszkańców, a więc element empirycznej zgodności z rzeczywistością ma tu znaczenie bardzo ograniczone. Konstrukcja wytwarzanego wizerunku jest oparta przede wszystkim na specyficznych intencjach kierunkowych każdego z wymienionych podmiotów (zazwyczaj mniej lub bardziej niejawnych i zakamuflowanych). Te intencje są indywidualne dla każdego z podmiotów.

W przypadku ugrupowań politycznych mamy bardzo często do czynienia z działaniami o charakterze ideologicznym, których funkcją jest poszerzanie i mobilizacja własnego elektoratu, a rozpraszanie i demobilizacja elektoratów konkurentów politycznych. W związku z tym wizerunki miasta wykorzystywane przez partie i ugrupowania polityczne są, w jednym ze

swych aspektów, konstruktami o charakterze ideologicznym (a nie empirycznym), w których kluczowe znaczenie ma zgodność z obowiązującymi trendami politycznymi, a nie z faktami. Oczywiście ugrupowania polityczne, aby efektywnie działać w środowisku miejskim, muszą dysponować także niezideologizowanymi formami wiedzy o mieście, stąd podejmując działania strategiczne, często korzystają z zobiektywizowanych wyników badań społecznych, w tym także z wyników programów monitorowania jakości życia. Równocześnie jednak dane empiryczne służą im jako materiał do modelowania rzeczywistości miasta w sposób dla nich wygodny.

Dla lokalnych i regionalnych grup wpływu oraz grup interesu głównymi funkcjami przekazu jest stwarzanie warunków do realizacji interesów, a więc żaden wymóg „empiryczności” wizerunku nie jest respektowany. Pytanie o jego prawdziwość zdaje się nie mieć sensu, zasadne jedynie zdaje się pytanie o jego funkcjonalność względem określonego interesu. Doskonałą ilustracją tej sytuacji są „ekspertyzy” dotyczące wpływu inwestycji na przestrzeń miejską, stwarzające pozory obiektywności, które faktycznie są próbami modelowania rzeczywistości, opartymi na wielu manipulacjach (dla ich wykrycia niezbędna jest wiedza profesjonalnych ekspertów).

Interesującym typem wizerunku miasta lub jego wybranych aspektów są narracje pochodzące zarówno od sformalizowanych organizacji pozarządowych, jak i od niesformalizowanych ruchów społecznych. Rdzeniowym zamysłem, który tkwi u ich podstaw, nie jest oczywiście próba zbudowania możliwie najbardziej obiektywnego obrazu miasta na podstawie dostępnych informacji, lecz próba narysowania jego specyficznej karykatury, silnie eksponującej te elementy wizerunku, które mają szczególne znaczenie dla działań podejmowanych przez te podmioty w sferze publicznej. W narracjach organizacji ekologicznych miasta przerażają stanem środowiska, w narracjach organizacji zajmujących się narkomanią – zatrważają skalą tego zjawiska, w narracjach organizacji zajmujących się wychowaniem młodzieży – przytłaczają skalą jej demoralizacji, a w narracjach ruchów rowerowych – przerażają skalą zagrożenia wynikającego z rosnącego ruchu samochodowego w mieście. Zadaniem tych obrazowań nie jest oczywiście opis rzeczywistości liczący się z realiami, lecz takie konstruowanie obrazu tej rzeczywistości, które spełni równocześnie kilka funkcji: będzie koncentrowało uwagę społeczną na problemie; będzie narzędziem nacisku na rządzących, aby rozwiązanie problemu umieścili wśród swoich priorytetów;



będzie czynnikiem uzasadniającym sens istnienia i działania organizacji i podnoszącym ich prestiż w opinii publicznej; będzie czynnikiem motywującym do zwiększenia strumienia finansowania zarówno ze środków publicznych, jak i prywatnych. Te obrazy są klasycznymi konstruktami, których nie analizuje się w kategoriach prawdy lub fałszu (bo to dla ich autorów kwestia uboczna), a w kategoriach efektywności wypełniania jawnie sformułowanych lub ukrytych funkcji.

Mieszkańcy funkcjonujący w codzienności miasta, dysponując obrazem miasta zbudowanym na podstawie własnych obserwacji i doświadczeń, w sposób nieuchronny uczestniczą także w społecznym podtrzymywaniu innych obrazów, dla których jednym z kluczowych celów jest właśnie wpływanie na kształt tego pierwotnego obrazu pochodzącego z codzienności. Jeżeli jednak dostrzega się, jak bardzo są one różne, często niezgodne, a nawet całkowicie sprzeczne, pozwala to uświadomić sobie skalę trudności kontroli poznawczej dla przeciętnego mieszkańca i zakres kompetencji obywatelskiej niezbędny dla podejmowania takich czynności.

Zadaniem tego opracowania jest pokazanie jeszcze jednego sposobu tworzenia wizerunku miasta, zasadniczo odmiennego, bo opartego na reprezentatywnych badaniach naukowych, na kompleksowym monitorowaniu wskaźników jakości życia.

### **Wskaźniki jakości życia jako narzędzie konstruowania obrazu miasta**

Tradycja naukowa związana z monitorowaniem wskaźników jakości życia ukształtowała się już w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, ale w rozwiniętej postaci w odniesieniu do miast została skonstruowana i zaczęła być wykorzystywana w końcu lat osiemdziesiątych i na początku dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia. W wielu krajach ma więc już znaczącą historię i poważną liczbę aplikacji praktycznych. Program monitorowania jakości życia mieszkańców miasta został przygotowany w 2002 roku w ramach szerszego projektu badawczego Quality of Life for Cities of Change<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Program był realizowany przez Centrum Badania Jakości Życia Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, na zlecenie World Bank i Bertelsmann Stiftung. Badanie

W ramach programów zorientowanych na badanie jakości życia mieszkańców miasta przyjmuje się, że dane zgromadzone w tych programach powinny dostarczać materiału empirycznego do opisu jakości życia w mieście, diagnozowania ważnych elementów jakości życia mieszkańców, monitorowania zmian jakości życia mieszkańców w długich ciągach czasowych oraz – w ograniczonym zakresie – prognozowania zmian jakości życia i porównywania jakości życia pomiędzy miastami.

Aby przyjęty model badania jakości życia mógł spełniać wymienione funkcje, budowany w efekcie tych badań obraz rzeczywistości powinien spełniać szereg wymogów. Podobnie jak obraz budowany na podstawie codziennych doświadczeń mieszkańców, powinien być: a) gruntownie osadzony empirycznie, czyli oparty na niekwestionowanych danych, pochodzących albo z zasobów statystyki publicznej, albo z reprezentatywnego badania społecznego; b) trafny, czyli referujący te stany rzeczy, aspekty i elementy życia mieszkańców, które są szczególnie ważne dla ich życia i funkcjonowania w mieście. W przeciwieństwie do obrazu budowanego przez mieszkańców, powinien być: a) kompleksowy (nie fragmentaryczny), to znaczy obejmujący wszystkie istotne dziedziny funkcjonowania miasta i życia jego mieszkańców; b) możliwie obiektywizowany, czyli niezależny od bieżących doznań i chwilowych nastrojów pojedynczych mieszkańców; c) możliwie uogólniony, czyli niepolegający na referowaniu konkretnych stanów rzeczy w indywidualnym doświadczeniu.

W przeciwieństwie do obrazów wytwarzanych w działaniach urzędów, mediów, lokalnych grup interesów czy ruchów społecznych, powinien być: a) obiektywny, czyli istotnie powiązany ze zbiorem wskaźników empirycznych pochodzących bądź z dostępnych zasobów statystycznych, bądź z badań opinii mieszkańców; b) reprezentatywny, czyli oddający obraz całej społeczności miejskiej; c) bezstronny, czyli niepodatny na modelowanie ani krytyczne, ani apologetyczne rzeczywistości społecznej; d) rzetelny, czyli oparty na wysoce wiarygodnych pomiarach wykonanych z zachowaniem najwyższej staranności badawczej.

---

było realizowane w następujących państwach: Bułgaria, Węgry, Słowacja, Łotwa i Polska. Następnie wypracowany model teoretyczny i metodologiczny był wykorzystywany w kolejnych programach realizowanych w Poznaniu od 2002 roku pod nazwą *Wskaźniki jakości życia mieszkańców Poznania*. Zleceniodawcą był Urząd Miasta Poznania.

Dla spełnienia tych wymogów, w trakcie projektowania wspomnianego programu badawczego *Wskaźniki jakości życia mieszkańców Poznania* zastosowano cały szereg procedur, które zostaną scharakteryzowane poniżej.

Przed wszystkim już na wstępie przyjęto jednoznacznie sformułowane dwie grupy kryteriów doboru i selekcji wskaźników. Pierwsza grupa kryteriów (wzorowana na programie Community Agenda) obejmowała pięć kryteriów merytorycznych:

1. istotność dla mieszkańców,
2. istotność dla działania mieszkańców,
3. istotność dla władz samorządowych,
4. istotność dla podejmowania decyzji,
5. istotność dla jakości życia (Cichocki 2005).

Druga grupa kryteriów (wzorowana na programie Hill) obejmowała dziewięć kryteriów formalnych:

1. Osiągalność: Czy wskaźnik jest dostępny lub możliwy do zmierzenia w cyklach rocznych?
2. Wiarygodność: Czy źródło, z którego jest uzyskany wskaźnik lub sposób pomiaru wskaźnika, jest wiarygodne?
3. Stabilność: Czy wskaźnik został zbudowany w sposób gwarantujący jego stabilność w kolejnych pomiarach?
4. Czułość: Czy wskaźnik reaguje szybko i zauważalnie na rzeczywiste zmiany jakości życia w mieście?
5. Orientacja w czasie: Czy wskaźnik umożliwia periodyczne monitorowanie i kontrolę?
6. Zrozumiałość: Czy wskaźnik jest zbudowany w taki sposób, aby był zrozumiały dla mieszkańców?
7. Dwuaspektowość: Czy dziedzina życia może być opisywana zarówno przez wskaźniki obiektywne, jak i subiektywne?
8. Zakres: Czy pomiar wskaźnika odnosi się do całej populacji miasta?
9. Zapis: Czy wskaźnik jest wyrażony za pomocą liczby lub zespołu liczb możliwych do rozłożenia na poszczególne komponenty? (Cichocki 2005).

Punktem wyjścia do konstruowania listy wskaźników dla potrzeb projektu były zbiory wskaźników włączone do programów monitorowania w miastach USA, Kanady, Australii, Wielkiej Brytanii, Niemiec, Francji, Szwecji, Danii, Hiszpanii i Włoch. Wstępnej ocenie poddano ponad

czterysta wskaźników pochodzących z danych statystycznych i ponad trzysta opartych na kwestionariuszowych badaniach mieszkańców. Obydwa zgromadzone w ten sposób zbiory wskaźników zostały poddane wielostopniowemu procesowi selekcji:

1. identyfikacja obszarów jakości życia w mieście i ustalenie ich ostatecznego zbioru,
2. identyfikacja dziedzin życia istotnych dla jakości życia w obrębie każdego z obszarów i ich ostateczny dobór na podstawie przyjętych kryteriów,
3. identyfikacja aspektów jakości życia istotnych dla jakości życia w obrębie dziedzin i ich ostateczny dobór na podstawie przyjętych kryteriów,
4. identyfikacja wskaźników prostych istotnych dla jakości życia w obrębie każdego aspektu i ostateczny dobór wskaźników na podstawie przyjętych kryteriów.

Źródłem identyfikacji obszarów i dziedzin jakości życia w mieście były studia nad już realizowanymi programami jakości życia w miastach. Dla potrzeb programu przyjęto strukturę opartą na pięciu obszarach, obejmujących czternaście dziedzin życia. Selekcja wskaźników w obrębie każdej z dziedzin opierała się na wielostopniowej procedurze, w której uczestniczyli mieszkańcy (badania ilościowe, badania jakościowe, konsultacje), eksperci z poszczególnych dziedzin (badania jakościowe, opracowania eksperckie), personel kierowniczy i pracownicy Urzędu Miasta Poznania z tych wydziałów, które były w jakiś sposób powiązane z poszczególnymi dziedzinami jakości życia (Cichocki 2005).

W rezultacie powstał model badania oparty na czterech obszarach jakości życia, obejmujących dwanaście dziedzin jakości. W każdej z nich zbudowano dwa komplementarne aspekty jakości życia, w których obrębie umieszczono dwie grupy wskaźników. Pierwsza z nich to tzw. wskaźniki twarde, czyli oparte na danych statystycznych dostępnych w różnych zbiorach statystyki publicznej, oraz tzw. wskaźniki miękkie, oparte na danych empirycznych zgromadzonych w wyniku kwestionariuszowego badania reprezentatywnej próby mieszkańców miasta.

#### Obszar I – Jednostka:

1. ocena własnej sytuacji życiowej,
2. prognoza własnej sytuacji życiowej.

**Obszar II – Społeczeństwo:**

1. zaangażowanie społeczne,
2. bezpieczeństwo socjalne,
3. bezpieczeństwo publiczne,
4. zdrowie i instytucje służby zdrowia,
5. czas wolny,
6. edukacja,
7. demografia.

**Obszar III – Przestrzeń miasta:**

1. mieszkanie, dom, sąsiedztwo,
2. przestrzeń miejska, infrastruktura.

**Obszar IV – Ekonomia i rynek pracy:**

1. rynek pracy,
2. warunki pracy,
3. dochody.

**Monitorowanie wskaźników jakości życia a rozwój kompetencji obywatelskiej***Koncepcja kompetencji obywatelskiej*

Przyjmujemy tu koncepcję „kompetencji obywatelskiej” (Dahl 1992), opartą na „podmiotowości w społeczeństwie” (Cichocki 2003). W tym ujęciu kompetencja obywatelska to zdolność podmiotów indywidualnych i zbiorowych do efektywnej kontroli otoczenia w sferze publicznej w wymiarach: ewaluacyjnym, poznawczym, normatywnym i sprawczym. Kompetencję obywatelską stanowi zespół narzędzi motywacyjnych, ewaluacyjnych, normatywnych, poznawczych i sprawczych pozostających w dyspozycji podmiotów uczestniczących w sferze publicznej (zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych), które są niezbędne do efektywnego podejmowania aktywności obywatelskiej w sferze publicznej. Przyjmujemy tu konceptualizację tego pojęcia opartą na czterech aspektach: a) poznawczym, b) ewaluacyjnym, c) normatywnym, d) sprawczym.

Wymiar poznawczy kompetencji obywatelskiej jest odpowiedzialny za monitorowanie przez podmiot kluczowych elementów sfery publicznej i uczestniczących w tej sferze podmiotów; polega na nakładaniu siatek pojęć

i schematów poznawczych zawartych w dwóch rodzajach wiedzy: opisowej i pragmatycznej (Siatkowski 2014). Wymiar poznawczy kompetencji obywatelskiej obejmuje w naszym przekonaniu trzy elementy: a) zdolność podmiotu do rozwijania i budowania zasobów wiedzy niezbędnej do funkcjonowania w sferze publicznej; b) skumulowane zasoby tej wiedzy; c) zdolność podmiotu do efektywnego wykorzystywania tej wiedzy w aktywności obywatelskiej, aby zagwarantować skuteczność tych działań na poziomie przyjętych standardów.

Wymiar ewaluacyjny kompetencji obywatelskiej jest odpowiedzialny za zdolności podmiotów do dokonywania ocen: poszczególnych elementów sfery publicznej, działań uczestniczących w niej podmiotów indywidualnych i zbiorowych oraz wszelkich procesów zachodzących w jej obrębie, niezależnie od tego, czy są one efektem działań tych podmiotów, czy też zachodzą w sposób niekontrolowany (Cichocki 2003).

Wymiar ewaluacyjny kompetencji obywatelskiej obejmuje odpowiednio cztery elementy: a) posiadanie i umiejętność wykorzystania własnych źródeł ewaluacji – wartości, interesów, potrzeb, tożsamości, tradycji, identyfikacji; b) umiejętność samodzielnego wyprowadzania kryteriów ewaluacji z własnych źródeł ewaluacji i efektywnego posługiwania się tymi kryteriami do oceny rzeczywistości; c) umiejętność tworzenia własnych standardów ewaluacji odnoszących się do poszczególnych kryteriów ewaluacji i wykorzystywanie ich w procesach oceny różnych elementów sfery publicznej; d) umiejętność samodzielnego wyprowadzania własnych relacji preferencji (na podstawie dostępnych kryteriów i standardów ewaluacji), niezbędnych do oceny instytucji, zdarzeń i procesów w sferze publicznej.

Wymiar normatywny kompetencji obywatelskiej polega na zdolności obywateli do kontroli normatywnej sfery publicznej realizowanej przez podmioty indywidualne i zbiorowe. Chodzi o osądzanie przyjętych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych w sferze publicznej, działań podmiotów w tej sferze, efektów tych działań oraz procesów przez nie wywoływanych (Cichocki 2003).

Wymiar sprawczy kompetencji obywatelskiej polega na zdolności podmiotu do wpływania na różne elementy i aspekty sfery publicznej, czyli na redukowaniu dystansów i rozdźwięków pomiędzy realnymi stanami rzeczy (trendami zachodzących procesów, rezultatami działań itp.) a stanami rzeczy preferowanymi w świetle akceptowanych przez podmiot kryteriów i standardów ewaluacyjnych i normatywnych. Efektywne wykorzystanie

kompetencji sprawczej, to – ogólnie rzecz biorąc – umiejętność wykorzystania przez podmiot swoich zasobów do kształtowania sfery publicznej i procesów w niej zachodzących.

### *Monitorowanie kompetencji i aktywności obywatelskiej*

Większość programów monitorowania jakości życia społeczności terytorialnych – zarówno na poziomie krajowym, regionalnym, jak i lokalnym – zawiera komponent, który uwzględnia problematykę kultury obywatelskiej, aktywności obywatelskiej i kompetencji obywatelskiej. Także program *Wskaźniki jakości życia mieszkańców Poznania*, którego fragmenty są prezentowane w niniejszym opracowaniu, posiada taki segment, zatytułowany: *Zaangażowanie obywatelskie (civic involvement)*. Punktem wyjścia dla przyjętej tu konstrukcji wskaźników kompetencji i aktywności obywatelskiej były następujące pytania badawcze, dotyczące członków społeczności miejskiej:

- a) poziom zainteresowania sprawami publicznymi,
- b) charakterystyka źródeł informacji o sprawach publicznych,
- c) poziom aktywnego korzystania ze źródeł informacji o sprawach publicznych,
- d) charakterystyka typów informacji o sprawach publicznych koncentrujących zainteresowanie,
- e) społeczna ocena jakości informacji o sprawach publicznych w mediach,
- f) skala kontaktu z informacjami o sprawach publicznych, dostarczanych przez Urząd Miasta,
- g) ocena jakości informacji o sprawach publicznych, dostarczanych przez Urząd Miasta,
- h) znajomość akcji i programów realizowanych przez Urząd Miasta dla mieszkańców,
- i) stopień poinformowania mieszkańców o sprawach publicznych,
- j) deklarowany udział w organizacjach pozarządowych,
- k) deklarowany udział w wyborach,
- l) ocena działalności prezydenta miasta,
- m) deklarowana gotowość do podejmowania aktywności społecznej.

Dane empiryczne, niezbędne dla sformułowania odpowiedzi na te pytania badawcze, były uzyskiwane w wyniku badań sondażowych na reprezentatywnej grupie mieszkańców. Równolegle pozyskiwano także informacje o tych samych aspektach, pochodzące z danych dostępnych w zasobach statystyki publicznej, w zasobach archiwalnych Urzędu Miasta, Państwowej Komisji Wyborczej i innych. Obejmowały one m.in. następujące wskaźniki:

- a) ilość materiałów informacyjnych, wydawanych przez Urząd Miasta,
- b) liczba spotkań z mieszkańcami, organizowanych przez Urząd Miasta,
- c) odsetek mieszkańców biorących udział w wyborach samorządowych,
- d) odsetek mieszkańców biorących udział w wyborach parlamentarnych,
- e) odsetek mieszkańców biorących udział w wyborach prezydenckich,
- f) liczba organizacji pozarządowych w mieście.

Połączenie danych pochodzących z badań surveyowych z danymi pochodzącymi z badań *desk research* pozwala uzyskać kompleksowy, syntetyczny, weryfikowalny empirycznie, reprezentatywny i bezstronny obraz aktywności obywatelskiej mieszkańców Poznania. Ponieważ wszystkie zgromadzone dane, informacje, wykonane analizy statystyczne i kompletne raporty są dostępne publicznie wszystkim podmiotom sfery publicznej w mieście: władzom samorządowym, mediom, organizacjom pozarządowym, ruchom społecznym i każdemu zainteresowanemu mieszkańcowi miasta, w związku z tym mogą one być wykorzystywane do kształtowania i samokształtowania kompetencji obywatelskiej, w każdym z czterech podstawowych jej wymiarów. Ze względu na ograniczone ramy opracowania, dalej pokażę możliwe konsekwencje dla komponentu ewaluacyjnego.

### *Wzbogacanie komponentu ewaluacyjnego kompetencji obywatelskiej*

Efektywne posługiwanie się kompetencją obywatelską w wymiarze ewaluacyjnym oznacza, w pierwszej kolejności, umiejętność samodzielnego wprowadzania własnych relacji preferencji (lub korzystania z relacji preferencji dostępnych w obiegu publicznym) dla dokonywania ocen: funkcjonowania miasta, działalności władz miejskich, funkcjonowania instytucji publicznych, działalności instytucji miejskich, życia mieszkańców miasta. Źródłem części z tych relacji preferencji jest codzienne doświadczenie życiowe: podróże



środkami komunikacji miejskiej, udział w życiu kulturalnym miasta, nauka dzieci w szkołach, spacer po ulicach, korzystanie z miejsc rekreacji, pobyt w szpitalu miejskim. Jednak znacząca część tych relacji preferencji nie może powstać jako efekt kumulacji codziennych doświadczeń, gdyż przeciętny mieszkaniec nie ma doświadczeń bezpośrednich z takimi elementami, jak funkcjonowanie opery, tworzenie strategii rozwoju miasta, prognozowanie ruchów ludności czy wskaźniki dynamiki demograficznej. Dlatego dla poszerzenia swoich zdolności do samodzielnej oceny miasta, instytucji, władz i mieszkańców, dla zdecydowanej większości członków społeczności miejskiej niezbędne jest uzupełnianie tych relacji preferowania o te pochodzące z innych źródeł. Program wskaźników monitorowania daje takie możliwości. Po pierwsze, dostarczając obszerną liczbę wskaźników jakości życia w mieście, skompletowaną zgodnie z najlepszymi wzorami metodologicznymi, a po drugie – dlatego, że zawiera jasno sformułowany wpływ wzrostu lub spadku każdego wskaźnika na jakość życia.

W drugiej kolejności, efektywne posługiwanie się ewaluacyjnym komponentem kompetencji obywatelskiej wymaga umiejętności bądź to samodzielnego tworzenia własnych standardów ewaluacji odnoszących się do funkcjonowania miasta, działalności instytucji miejskich i życia mieszkańców, bądź to korzystania ze standardów ewaluacji dostępnych w obiegu publicznym. Przez standard ewaluacji rozumiem taki poziom realizacji dowolnego parametru jakości życia, który jest granicą pomiędzy zadowoleniem (wartość wyższa od akceptowanego standardu) a niezadowoleniem (wartość niższa od akceptowanego standardu). Dokonując oceny każdego aspektu jakości życia mieszkańców, najpierw na podstawie danych dostępnych w statystyce publicznej, a następnie odnosząc te oceny do opinii mieszkańców uzyskiwanych w badaniach surveyowych, określamy taki poziom każdego parametru, który jest akceptowalny w reprezentatywnej próbie i może być (z dobrym przybliżeniem) stosowany jako upowszechniony standard tego parametru. Realizowany w ten sposób program monitorowania wskaźników jakości życia dostarcza informacji niezbędnych do formowania własnych standardów poprzez odnoszenie ich do standardów uzyskiwanych w badaniach.

Konkretne wskaźniki proponowane w programie monitorowania jakości życia są równocześnie kryteriami oceny poszczególnych dziedzin poddanych pomiarowi. Jednak nie powstają one wyłącznie jako efekt kumulacji codziennych doświadczeń członków społeczności miejskiej, lecz są efektem

jasno sformułowanej i bardzo precyzyjnej procedury doboru wskaźników, realizowanej przez zespół badawczy na podstawie rekonstruowania punktów widzenia: mieszkańców, władz miejskich, personelu zarządzającego Urzędu Miasta i instytucji miejskich, ekspertów naukowych i ekspertów codzienności. Ich rejestracja odbywa się poprzez dobrze wystandaryzowane badania surveyowe i badania *desk research*. Duża liczba wskaźników i trafność ich doboru (ze względu na akceptowane źródła ewaluacji) stwarzają możliwość poszerzania ram ewaluacyjnych odnoszących się do miasta, dostępnych głównym podmiotom lokalnej sfery publicznej.

Wreszcie, efektywne posługiwanie się ewaluacyjnym komponentem kompetencji obywatelskiej wymaga umiejętności odwoływania się do ogólnych źródeł ewaluacji, z których są wyprowadzane kryteria ewaluacji, standardy ewaluacji i relacje preferencji: wartości uniwersalnych lub partykularnych, interesów, potrzeb, aspiracji, tożsamości lokalnych, identyfikacji grupowych. Zespół konstruujący system wskaźników do monitorowania jakości życia bierze pod uwagę także ten fundamentalny aspekt ewaluacji poprzez uwzględnianie w procedurach konstruowania aksjologicznych punktów widzenia: mieszkańców, władz miejskich, ekspertów z różnych dziedzin życia w mieście i ekspertów codzienności. To zapewnia relatywnie wysoką spójność pomiędzy wartościami, interesami i potrzebami społeczności miejskiej a wartościami, interesami i potrzebami uwzględnionymi i zdefiniowanymi w programie.

### **Uwagi końcowe**

Systemy monitorowania wskaźników jakości życia mogą być także narzędziem kształtowania innych komponentów kompetencji obywatelskiej: poznawczego, normatywnego i sprawczego. Długookresowa realizacja takich projektów pozwala obserwować zmiany społecznych ocen różnych aspektów jakości życia, pod wpływem zmian wiedzy o funkcjonowaniu miasta, działalności władz miejskich, efektywności instytucji publicznych i jakości życia mieszkańców.

## Synopsis

### Ryszard Cichocki: The "Quality of Life" Program as a Tool for Building Civic Competences

The point of departure of the paper is the concept of civic competence, originally formulated by R. Dahl and then modified by empirical research projects. The theoretical framework for the analysis is the quality of life programs implemented in cities, particularly in those areas which relate to the issue of civic participation and civic engagement. In the model adopted here, civic competence is treated as a four-dimensional construct, including: cognitive competence, evaluation competence, normative competence and performance competence. The article aims to outline the effects of the implementation of the Quality of Life programs in regard to changes in citizenship competences. The most important element of the implementation of QoL is the connection of the concept of civic competence with the social image of the city and the functioning of this image in the experiences and opinions of its inhabitants.

Key words: democracy, public sphere, civic participation, civic competence, civic engagement.

## Bibliografia

- Alberski Robert, Danuta Plecka. 2015. *Obywatelskie kompetencje polityczne a wybrane motywy podejmowania decyzji wyborczych*, „Political Preferences” No 10, Katowice: Centrum Innowacji, Transferu Technologii i Rozwoju Fundacja Uniwersytetu Śląskiego, Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.
- Arato Andrew, Jean Cohen. 1995. *Civil Society and Political Theory*, Cambridge: The MIT Press.
- Bee Cristiano, Roberta Guerrina. 2015. *Framing Civic Engagement, Political Participation and Active Citizenship in Europe*, London: Routledge.
- Bokajło Wiesław, Kazimierz Dziubek (red.). 2001. *Spółeczeństwo obywatelskie*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Cichocki Ryszard. 2003. *Podmiotowość w społeczeństwie*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Cichocki Ryszard (red.). 2005. *Wskaźniki jakości życia mieszkańców Poznania*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Czerwiński Kazimierz. 2008. *Spółeczeństwo obywatelskie jako obszar kształtowania kompetencji ważnych dla demokracji*, Bydgoszcz: Uniwersytet im. Kazimierza Wielkiego.
- Dahl Robert A. 1992. *The Problem of Civic Competence*, „Journal of Democracy”, Vol. 3, No. 4.

- Durose Catherine, Liz Richardson, Stephen Greasley (eds.). 2009. *Changing Local Governance, Changing Citizens*, Bristol, Portland: Policy Press.
- Elkin Stephen L. 1999. *Citizen Competence and the Design of Democratic Institutions*, [w:] Karol E. Soltan, Stephen L. Elkin (eds.), *Citizen Competence and Democratic Institutions*, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, s. 385–402.
- Gaventa John. 1995. *Citizen Knowledge, Citizen Competence and Democracy Building*, „The Good Society”, Vol. 5, No. 3.
- Kijowski Dariusz R. 2010. *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” nr 1–2.
- Levine Peter, James Youniss (eds.). 2009. *Engaging Young People in Civic Life*, Nashville, Tenn.: Vanderbilt University Press.
- Myers Dowell. 1988. *Building Knowledge about Quality of Life for Urban Planning*, „Journal of the American Planning Association” No. 54, pp. 347–359.
- Pacione Michael. 2003. *Urban Environmental Quality and Human Well-Being – A Social Geographical Perspective*, „Landscape and Urban Planning” No. 65, pp. 19–30.
- Parke Robert. 1983. *Recollections and Views of Key Figures in the Social Indicators Program*, “Items” 37/4 (December).
- Petrucci Alessandra, Silvana Schifini D’Andrea. 2002. *Quality of Life in Europe: Objective and Subjective Indicators*, „Social Indicators Research” No. 60, pp. 55–88.
- Robinson John. 1973. *Measures of the Quality of Urban Life*, “Paper Presented at Conference on the City in History”, Michigan: Ann Arbor.
- Rodgers Willard L. et al. 1975. *The Quality of Life in the Detroit Metropolitan Area: Frequency Distributions*, Michigan: Ann Arbor, Institute for Social Research, The University of Michigan.
- Schwarz Norbert, Fritz Strack. 1985. *Cognitive and Affective Processes in Judgments of Subjective Well-Being: A Preliminary Model*, [w:] Hermann Brandstaetter, Erich Kirchler (eds.), *Economic Psychology*, Proceedings of the 10th IAREP Colloquium (Trauner, Linz, Austria), pp. 439–447.
- Siatkowski Andrzej. 2014. *Kompetencje obywatelskie a aktywność w sferze publicznej*, Poznań: Wydawnictwo Fundacji Humaniora.



Ewa Bogacz-Wojtanowska  
Jan Meisel-Dobrzański  
Uniwersytet Jagielloński

## **Między konfliktem interesów a brudnymi sieciami: problemy i patologie współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych**

### **Streszczenie**

Intensyfikacja współpracy międzysektorowej stwarza szereg wyzwań dla etycznego wymiaru zarządzania organizacjami pozarządowymi. Odmienne priorytety oraz wizja i sposób realizacji zadań, jakie na swoich kooperantach wymuszają organizacje publiczne, może skutkować erozją etyczno-misyjnego charakteru trzeciego sektora. Efekt odwrócenia, wynikający ze ściślejszego współdziałania, może nie tylko wzmacniać szereg niekorzystnych tendencji obserwowalnych w poszczególnych sektorach, ale także tworzyć pole do powstawania nowych typów problemów.

Celem opracowania jest dokonanie opisu oraz analizy obszarów powstawania etycznych patologii w podmiotach pozarządowych, jakie mogą wynikać ze współpracy międzysektorowej. Zjawisko to scharakteryzowano na podstawie badań jakościowych, przeprowadzonych wśród 21 organizacji pożytku publicznego, co pozwoliło na dokonanie opisu szeregu efektów ubocznych współdziałania oraz zdefiniowanie perspektyw zarządczych, pozwalających menedżerom organizacji pozarządowych na łatwiejsze definiowanie zagrożeń, jakie dla etycznego wymiaru ich działania mogą wynikać ze współpracy z podmiotami publicznymi.

Słowa kluczowe: organizacje pozarządowe, współpraca międzysektorowa, etyka, patologie.

### **Wstęp**

Współdziałanie między organizacjami pozarządowymi i publicznymi uznaje się dziś za jeden z istotnych sposobów praktycznej realizacji współczesnych modeli zarządzania publicznego, takich jak *good governance*, czy szerzej – stosowania europejskiej zasady partycypacji obywateli w życiu publicznym. Dostrzega się wielość korzyści ze współdziałania,

w szczególności – rozszerzenie zestawu usług społecznych oraz wzrost ich jakości, jak również integrowanie programów realizowanych oddzielnie przez organizacje pozarządowe i publiczne.

Współdziałanie pozarządowo-publiczne poddawane jest także krytyce, gdyż pojawiają się już obserwacje i szersze badania obrazujące niekorzystne lub nieoczekiwane skutki, zwłaszcza społeczne, do których może prowadzić współdziałanie. Podkreśla się fasadową współpracę, budowanie klientelistycznych relacji pomiędzy sektorem publicznym a pozarządowym, tworzenie warunków dla zachowań korupcyjnych czy formowanie się na poziomie lokalnym tzw. brudnego kapitału społecznego. W szczególności dostrzega się nieprawidłowości w funkcjonowaniu organizacji, które w skrajnej postaci przyjmują postać patologii organizacyjnych – ekstremalnych form dysfunkcji, dewiacji lub defektu organizacji, które „powodują marnotrawstwo w sensie ekonomicznym lub moralnym, w skali społecznej przekraczające granice dopuszczalnej tolerancji” (Kieżun 1997).

Celem opracowania jest wykazanie kluczowych problemów i nieetycznych zjawisk, towarzyszących współpracy obu sektorów, które w konsekwencji prowadzą do powstawania określonych patologii w działaniu organizacji pozarządowych. W opracowaniu wykorzystano ilustracje z badań jakościowych przeprowadzonych w 2015 roku na organizacjach pożytku publicznego w Polsce.

### **Znaczenie etyki w działalności pozarządowej**

Zagadnienia etyczne w działalności organizacji trzeciego sektora mają szczególne znaczenie, gdyż za istotę ich funkcjonowania uznaje się działanie w imię określonych, wspólnotowych wartości, które przyczyniają się do realizacji dobra wspólnego (Jeavons 1994). W związku z tym podmioty pozarządowe są poddane szczególnej presji społecznej dotyczącej zachowania odpowiedzialności za utrzymywanie w działaniu określonych standardów etycznych (Gliński 2012). Przyjmuje się, że spełnienie wymogów etycznych przez organizację pozarządową jest warunkiem *sine qua non* zdobywania zaufania i poparcia społecznego, przekładającego się w dłuższym horyzoncie czasu na łatwiejsze i stabilniejsze pozyskiwanie zasobów do prowadzenia

działalności (Bromley, Orchard 2015). Także aktywność filantropijna (przekazywanie datków, poświęcanie czasu) sama w sobie nosi rysy aktu etycznego, który darczyńcy czy wolontariusze podejmują w imię ontologicznej wizji lepszego świata (Goldfarb 2011).

Należy zwrócić uwagę, że starania na rzecz legitymizacji działań organizacji pozarządowych mają coraz większe znaczenie w obliczu obserwowanego w krajach rozwiniętych kryzysu zaufania do organizacji pozarządowych, wynikającego ze stopniowego rozmycia i komplikacji ich misji oraz zdarzających się skandali i problemów wizerunkowych (Schlesinger et al. 2004). W obliczu pytań i wątpliwości o to, czy trzeci sektor w satysfakcjonujący sposób strzeże praw, wolności i interesów obywateli, problematyka etycznego działania wyraźnie zyskuje na znaczeniu od początku XXI wieku (Bies, Brimer Blackwood 2007).

Przez działanie etyczne rozumie się takie, które jest zakorzenione w zasadach moralnego postępowania, odnosi się do norm i ocen moralnych przyjętych w danej społeczności (Griffin 2005). Oznacza to, że osobiste przekonanie będzie decydować o pozytywnej lub negatywnej ocenie działań, o ich słuszności bądź niesłuszności. Z tego powodu trudno mówić o etyce w organizacji, w tym kontekście można przede wszystkim opisywać indywidualne zachowania i decyzje menedżerów (Bogacz-Wojtanowska 2007). W rezultacie zamiast pojęcia „etyka organizacji” spotyka się określenie „klimat etyczny”, przez który rozumie się wspólną wizję tego, jakie działania są etycznie właściwe oraz jak problemy etyczne powinny być rozwiązywane (Victor 1987 i 1988, cytowany w: Cruise Malloy et al. 2010).

Przyjmuje się występowanie trzech typów postaw etycznych: motywowanych egoizmem (hedonizm), dobrowolnością (utilitaryzm) oraz pryncypialnością (deontologia), które można odnieść do odmiennych problemów funkcjonowania organizacji. W przypadku perspektywy egoistycznej znaczenie mają zagadnienia produktywności i efektywności; nastawienie dobrowolne odnosi się do relacji międzyludzkich, korzyści grupowych w imię wybranej koncepcji dobra wspólnego; z kolei pryncypialność wywodzi się ze sfery abstrakcyjnych idei, które przekładają się na zabsolutyzowane zasady, procedury i kodeksy postępowania (Cruise Malloy, Agarwal 2001). W odniesieniu do tak zarysowanych motywacji można zdefiniować trzy grupy praktyk menedżerskich nakierowanych na promocję zachowań etycznych: (i) dbałość o standardy działań (perspektywa efektywności),



(ii) przywództwo organizacyjne (dobro wspólne) oraz (iii) sprawozdawczość (normy absolutne).

Ponieważ w działalności organizacji pozarządowych najważniejszymi wartościami etycznymi wydają się skuteczność, profesjonalizm i użyteczność (Schimanek 2005), etyczność można scharakteryzować jako właściwe zarządzanie powierzonymi zasobami, w sposób przyczyniający się do realizacji misji. Teoretycznie organizacja działająca etycznie wie, co robi, tzn. rozumie potrzeby swoich beneficjentów i posiada wystarczające kompetencje, aby na nie właściwie odpowiedzieć. W tym kontekście pojęciem uzupełniającym wobec „etyczności” jest „uczciwość w działaniu”, czyli sprawiedliwa dystrybucja zasobów między beneficjentami pomocy. Dopiero połączenie wartości etycznych, uczciwości oraz kompetencji rodzi zaufanie społeczne – przekonanie, że dany podmiot pozarządowy jest w stanie rozwiązywać problemy społeczne (Schlesinger et al. 2004).

Ważnym standardem działania etycznej organizacji pozarządowej jest też lojalność względem beneficjentów – ich interesów czy dobrego imienia. Przyjmuje się, że podmiot trzeciego sektora, zmuszony do wyboru między dbaniem o swój rozwój lub interes społeczny, winien zawsze koncentrować się na tym drugim. Dbałość o dobro odbiorców usług jest tym bardziej istotna, że klientem trzeciego sektora są osoby „wrażliwe” – poszkodowani przez los, w ciężkiej sytuacji życiowej. W takich przypadkach z jednej strony ryzyko nadużycia jest szczególnie wysokie, z drugiej – ze względu na dysproporcje w relacjach między niosącym pomoc i jej beneficjentem – jakakolwiek nieprawość jest szczególnie surowo oceniana przez społeczeństwo. Ponadto dbałość o zachowanie norm i standardów pracy jest w trzecim sektorze tym trudniejsza, że nierzadko opiera się na zaangażowaniu wolontariuszy (Brudney, Martinez 2010).

Innym obszarem, jaki można powiązać z dbałością o etyczne standardy działań, jest problem konfliktów interesów w organizacji pozarządowej – poświęcenie i wierność misji oraz unikanie osobistych korzyści stanowią kamień węgielny działalności pozarządowej (Blodgett, Melconian 2012). Nierzadko nastawienie takie jest w trzecim sektorze tak silne, że może prowadzić do negatywnych tendencji, jak tzw. cykl głodowania, czyli nierealistycznie wysoko wyśrubowane oczekiwania względem praktyk zarządczych w organizacjach pozarządowych, które uniemożliwiają ich rozwój lub wręcz zagrażają przetrwaniu (Goggins Gregory, Howard 2009).

Wreszcie, konflikt interesów lub presja efektywności może budzić pokusę pójścia na skróty, działania na granicy lub poza prawem (Brudney, Martinez 2010). W tym kontekście zwraca się uwagę, że etyczna organizacja powinna się wykazać starannością w opracowaniu wewnętrznych praktyk menedżerskich, nakierowanych na wykrywanie możliwych nieprawidłowości (Bies, Brimer Blackwood 2007). Szczególnie wskazuje się na ochronę osób zgłaszających nadużycia (*whistleblowers*), regularne monitorowanie konfliktów interesów, przechowywanie dokumentacji oraz opracowanie czytelnych procedur zatrudniania i wynagradzania pracowników (Lee 2016).

Ze względu na koncentrację władzy, skutkującej silnym wpływem kierowników na tożsamość i kulturę organizacyjną w podmiotach trzeciego sektora, przyjmuje się, że klimat etyczny zależy przede wszystkim od decyzji najwyższego kierownictwa (Jurkiewicz, Massey 1998; Venable, Wagner 2005), alternatywnie – od jakości pracy działu HR (Valentine et al. 2013). Można założyć, że jest to rozwiązanie dobre z perspektywy promowania zachowań etycznych, ponieważ w interesie menedżerów leży replikowanie najlepszych wzorów postępowania (Jurkiewicz, Massey 1998), zaś działanie zakorzenione w wymiarze moralnym pozwala z większą łatwością wyznaczać wyższe standardy pracy oraz podnosić oczekiwania względem pracowników (Watt Geer et al. 2008). W ten sposób nastawienie na realizację norm etycznych można uznać za narzędzie motywacyjne w relacjach z podwładnymi, zwłaszcza w kontekście trudnej pracy z ludźmi w sytuacji niemal permanentnego niedoboru (por. Emanuele, Higgins 2000; Venable, Wagner 2005; Brudney, Martinez 2010).

Z drugiej strony, silny wpływ menedżerów na kształtowanie klimatu etycznego w organizacjach pozarządowych budzi szereg kontrowersji. Po pierwsze, normy etyczne powinny być celem samym w sobie, a nie jedynie „menedżerystycznym” środkiem do celu, odartym z prawdziwej wrażliwości na problemy (Srinivas 2009). Po drugie, epistemiczne zamknięcie, związane z przyjęciem absolutystycznego światopoglądu moralno-etycznego (charakterystyczne dla liderów trzeciego sektora) może stanowić barierę w dialogu, współpracy i szacunku wobec innych (por. Bogacz-Wojtanowska 2007; Srinivas 2009).

W obliczu zarysowanych kontrowersji przyjmuje się, że najważniejszym zobowiązaniem etycznym w wymiarze przywództwa w organizacji pozarządowej jest dbałość o rozwój kompetencji menedżerów oraz podległych im

pracowników (Watt Geer et al. 2008). W ten sposób wspiera się transformację postaw etycznych w organizacji z niepewnego poziomu kary i posłuszeństwa na poziom trwałego systemu uniwersalnych norm postępowania (Kohlberg 1981, cytowany w: Jurkiewicz, Massey 1998). W tym kontekście należy podkreślić, że umiejętność postrzegania wyborów menedżerskich przez pryzmat zobowiązań etycznych (zamiast interesów) jest silnie skorelowana z efektywnością menedżerską (Jurkiewicz, Massey 1998). Z tego m.in. powodu lekcje etyki stają się coraz istotniejszym elementem formalnego wykształcenia menedżerów trzeciego sektora (Brudney, Martinez 2010), zaś w procesie rekrutacji na najwyższe stanowiska w organizacjach pozarządowych na znaczeniu zyskują elementy doświadczenia, które odnoszą się do wartości i etyki (Bies, Brimer Blackwood 2007).

Odnosząc się do problematyki sprawozdawczości, należy odnotować wysiłki podmiotów publicznych na rzecz promocji jawności i transparentności w trzecim sektorze. Organizacje pozarządowe w wielu krajach muszą publikować informacje najczęściej dotyczące czterech wymiarów swojej działalności: fiskalnego, procesów zarządczych, koncentracji na misji organizacji oraz efektywności (Brody 2001, cytowany w: Watt Geer et al. 2008). Teoretycznie narzucanie norm sprawozdawczości ma szereg zalet: służy ochronie darczyńców, beneficjentów pomocy oraz samego sektora pozarządowego; przyczynia się do utrzymania zaufania społecznego oraz wzmacnia kontrolę wydatków publicznych. W Polsce takim obowiązkiem objęto organizacje pożytku publicznego, które od 2010 roku publikują sprawozdania merytoryczne i finansowe ze swojej działalności (Dz. U. 2010 nr 28 poz. 146).

Taka forma dążenia do przejrzystości trzeciego sektora podlega jednak mimo wszystko krytyce – przede wszystkim zwraca się uwagę na konieczność ponoszenia kosztów zarówno przez stronę piszącą, jak i oceniającą sprawozdania. Jednocześnie system sprawozdawczy nie gwarantuje poprawy etyczności działań, nie wpływając na statystycznie istotne ograniczenie malwersacji w trzecim sektorze (Irvin 2005). Głosy krytyczne piętnują także publiczną kontrolę organizacji pozarządowych jako zbyt skoncentrowaną na spełnianiu sztywno określonych norm i regulacji, przez co trzeci sektor odzierany jest z podmiotowości, ogranicza się jego racjonalność menedżerską i różnorodność oraz zabija innowacyjność (McCambridge 2004).

Z tego powodu pojawiają się głosy, że zachowaniu etycznego wymiaru działalności pozarządowej lepiej sprzyjałyby bardziej miękkie, elastyczne

formy sprawozdawczości – w tym kontekście wspomina się przede wszystkim o zawodowych kodeksach etycznych (zwłaszcza w dziedzinie fundraisingu) czy samoregulacyjnych kartach dobrych praktyk (por. Schimanek 2005; Venable, Wagner 2005; Gliński 2012; Bromley, Orchard 2015). Jednocześnie zwraca się uwagę, że powyższe narzędzia, pozbawione formalnego nadzoru i groźby sankcji, miałyby najpewniej charakter symboliczny, nie wpływając na kształtowanie się praktyk zarządczych w trzecim sektorze (Irvin 2005).

### **Patologiczne wymiary współpracy międzysektorowej**

Współczesne badania dowodzą, że współpraca międzysektorowa także jest obarczona określonymi nieprawidłowościami, do których zalicza się oportunizm (Das, Teng 1998), niejawne intencje współdziałania i manipulacje (Trussel 2003; Bogacz-Wojtanowska 2013a), rodzące się konflikty (Parkinson 2006) czy kłopoty z odpowiedzialnością, zwłaszcza po stronie organizacji pozarządowych (Bogacz-Wojtanowska 2013a). Wśród innych niekorzystnych skutków współpracy znajduje się także upaństwowienie trzeciego sektora (Lipsky, Smith 1989; Rymsza 2005).

Dotychczasowe badania realizowane w Polsce wykazały występowanie problemów współpracy, które skutkują tworzeniem nieprawidłowych relacji międzyorganizacyjnych oraz patologiami organizacji zarówno publicznych, jak i pozarządowych (Bogacz-Wojtanowska 2011, 2013). Są to przede wszystkim:

1. Prymat polityki nad standardami i obszarami współpracy, przejawiający się w szczególności koniecznością uwzględniania lokalnych układów politycznych w realizacji celów statutowych i budowaniu kapitału politycznego na działaniach organizacji, zwłaszcza w terminach wyborów.
2. Pozorowane partnerstwo, rozpoznane także w innych krajach (Brinkerhoff 2002), które można rozumieć jako deklarowanie równorzędnych relacji, przy jednoczesnych działaniach w rzeczywistości przeczących zasadom równości obu stron współpracy (polityki publiczne, których się nie realizuje, pozorowane konsultacje).
3. Jako odmianę pozorowanego partnerstwa pokazuje się sytuację szantażu moralnego, gdzie zmusza się organizacje pozarządowe do

przyjęcia zaproponowanych zasad, przekonując społeczność, że ci, którzy się z owymi zasadami nie zgadzają, nie są realizatorami czy nośnikami wartości, które są właściwe i potrzebne społeczności lokalnej.

4. Niedotrzymywanie i nierespektowanie zawartych wcześniej umów ustnych, jak również zrywanie umów pisemnych prowadzi do spadku wzajemnego zaufania, animozji, niechęci i tworzenia się w małych lokalnych społecznościach równoległych światów – pozarządowego i publicznego.
5. W niektórych lokalnych układach społecznych tworzą się „brudne” sieci współpracy, które cechują się faworyzowaniem „swoich”, uruchamianiem nieformalnych kanałów komunikacyjnych, które pozwalają „swoim” monopolizować współpracę międzysektorową, zwłaszcza na poziomie przyznawanych dotacji, i eliminować tych, którzy w tej sieci nie funkcjonują.

W przypadku patologii organizacji pozarządowych obserwuje się:

- a) uwikłanie polityczne liderów organizacji, którzy aprobują i korzystają z wytworzonej, niejasnej kultury współdziałania,
- b) praktyki łączenia funkcji i ról zarówno w organizacjach publicznych, jak i pozarządowych, co prowadzi do konfliktu interesów, który nie jest zauważany przez samych zainteresowanych,
- c) nieuczciwe praktyki w postaci nierzetelnej realizacji zadań publicznych,
- d) uzależnienie od środków finansowych, powodujące podejmowanie się każdej aktywności, nawet niezgodnej z celami organizacyjnymi, byle pozyskać środki finansowe, co prowadzi nierzadko do ignorowania potrzeb własnych klientów w imię konieczności realizacji projektów czy zadań publicznych, pozwalających na wygodne funkcjonowanie organizacji (realizacja projektów dla nich samych, a nie dla realizacji celów statutowych).

## Metodyka badań

Etyczne problemy współdziałania międzysektorowego zostały opisane w nurcie interpretatywno-symbolicznym na podstawie jakościowych badań empirycznych przeprowadzonych wśród 21 organizacji pozarządowych,

wywodzących się zarówno z dużych centrów miejskich (Warszawa i Kraków), jak i mniejszych miejscowości (z terenu województwa małopolskiego).

Uczestnicy badania zostali wyłonieni w sposób celowy. Pierwszym kryterium był status pożytku publicznego – organizacje te w założeniu ustawodawcy miały stanowić grupę szczególnie uprzywilejowaną w relacjach z administracją publiczną, celem intensyfikacji współdziałania międzysektorowego (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873). Ponadto, w celu ukazania różnorodności perspektyw współpracy, zdecydowano się na dobór uczestników z uwzględnieniem trzech dychotomicznych cech organizacyjnych: wielkości (podział na organizacje duże, posiadające przynajmniej 6 pracowników etatowych, oraz organizacje małe, posiadające mniej niż 6 pracowników etatowych), wieku (organizacje starsze, utworzone przed 2000 rokiem; organizacje młodsze, utworzone po 2000 roku) oraz obszaru działania (organizacje działające tylko w Polsce oraz działające poza granicami kraju). Wielkości porządkujące kategorie zostały ustalone na podstawie danych statystycznych dotyczących trzeciego sektora w Polsce (por. Adamiak et al. 2016). W ramach każdej kategorii dychotomicznej przeprowadzono przynajmniej siedem wywiadów.

Materiał badawczy pozyskiwano za pomocą półustrukturyzowanych wywiadów pogłębionych, przeprowadzanych w 2015 roku z menedżerami podmiotów pozarządowych. Nie byli oni pytani wprost o zagadnienia etyczne; wynikały one z szerszego kontekstu rozmowy na temat ich wizji działalności społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki współdziałania międzysektorowego oraz najlepszych standardów działania. Na prośbę badanych zachowano ich anonimowość. Wnioski z rozmów zostały opracowane na podstawie jakościowej analizy indukcyjnej, pozwalającej na scharakteryzowanie tropów i prawidłowości dotyczących etycznych wyzwań kooperacji międzysektorowej, na podstawie których dokonano charakterystyki problemów współdziałania. Dla przybliżenia opisu posłużono się cytatami z wywiadów.

### **Problemy współdziałania międzysektorowego – wyniki badań organizacji pożytku publicznego**

Największym, noszącym znamiona patologii problemem, który pojawił się w badaniach liderów organizacji w zakresie współdziałania, były projekty grantowe. Powszechnie krytykowano ich niestałość i krótkookresowość, co

utrudnia działanie na rzecz zmiany społecznej w odniesieniu do wyznawanych przez organizacje wartości, jak również powoduje pewną patologizację działania organizacji, które funkcjonują od projektu do projektu. W tym kontekście zwracano uwagę na zmienność strategiczną sektora publicznego, którą wiązano przede wszystkim z cyklami politycznymi oraz niskimi kompetencjami urzędników administracji:

A zwłaszcza, że jest duża niekompetencja urzędników, którzy się tym zajmują. I mieliśmy niejednokrotnie sytuacje takie, że jest się odsyłanym od jednego do drugiego, potem krąg się zamyka i nie ma odpowiedzi jasnej ani sugestii, w jaki sposób zadanie należy rozwiązać (Organizacja 9).

Innym powodem do krytyki była sprawozdawczość projektowa. Tu przede wszystkim zwracano uwagę na traktowanie organizacji nie jako partnerów, ale domyślnie podejrzanych o dokonanie nadużyć finansowych lub petentów, próbujących wyżebrać środki publiczne. W tym kontekście pojawiały się głosy, że spełnianie wyśrubowanych norm sprawozdawczości kosztuje organizacje pozarządowe wiele pracy, co przekłada się na ograniczenie ich zdolności organizacyjnych, a tym samym na spadek sprawności działania:

Wiadomo, że czasem jak piszemy, jak realizujemy jakieś wnioski, to czym większy wniosek, tym większa biurokracja i się nie chce po prostu. To sobie myślę: „dobra, nie piszemy, nie startujemy, to jest męczarnia, szkoda czasu”. Duży wniosek to nas kosztuje pracy bądź ile, a sprawozdawczość – nawet w tych mniejszych – to jest czasem tragiczna. Tragiczna. To zniechęca (Organizacja 18).

Konsekwencją omówionej wyżej nierównowagi relacji międzysektorowych może być pokusa nadużyć ze strony przedstawicieli tak organizacji pozarządowych, jak i publicznych. Zwracano uwagę, że zagrożenie wynika przede wszystkim ze wspomnianej niestałości programów wsparcia oraz ich uzależnienia od decyzji politycznych, co może być zarzewiem lub pożywką dla relacji korupcyjnych bądź nepotycznych. W pierwszym przypadku chodzi o proceder tzw. bakszyszu lub handlowania poparciem politycznym w zamian za udzielenie finansowania, a w drugim – o wykorzystanie osobistych relacji, zwłaszcza więzów pokrewieństwa, w uzyskiwaniu dofinansowania. Często wspomnianym przez rozmówców wątkiem były bliskie relacje między gminnymi politykami oraz prezesami lokalnych klubów sportowych, między którymi dochodzi do budzących etyczne wątpliwości transakcji finansowo-wizerunkowych:

Powinni ofertę zrobić, co chcą zrobić za te pieniądze. No ale na to nie mam wpływu [...] tu jest tylko sport [...], bo dzięki sportowcom burmistrz został burmistrzem. Ja rozumiem, że on ich chce wspierać, tam idą setki tysięcy, natomiast na te pozostałe organizacje to idą groszowe sprawy (Organizacja 2).

Szczególnym przejawem niejasnych powiązań między sferą publiczną i pozarządową są przypadki tych działaczy trzeciego sektora, którzy mając na względzie dobro kierowanych przez siebie inicjatyw, decydują się na karierę polityczną (np. radnych):

Ja byłem jako radna powiatowa [...], bo mi się udało wejść do rady za trzecim razem. [...] Bo jak startowałam, to im uczciwie powiedziałam po co idę, z jakim celem, ile mam diety i tę dietę, co miesiąc, 50% wydaję – z zeszytem (Organizacja 2).

Ludzie związani z organizacjami krytykowali również szczegółowe wymogi grantowe. W tym kontekście zwracali uwagę, że realizując działania wspólnie z sektorem publicznym, mają trudność z utrzymywaniem bliskich relacji z beneficjentami pomocy, by czuli się oni jak bliźni, a nie jak klient w urzędzie. Narzekano, że odgórnie narzucone normy świadczenia usług (np. czasu, który można poświęcić potrzebującym) nie pozwalają na indywidualne traktowanie, a tym samym prowadzą do ograniczonej skuteczności działań:

Jeśli chodzi o te rezultaty i projekty, to one mają swoje wytyczne – po ileś godzin udzielonego wsparcia na daną osobę. [...] To jest po prostu nie do przyjęcia. Bo ludzie się muszą skupić na papierach i na pracy z laptopem niż na tej osobie. To jest trudne do rozdzielenia, żeby to było zdrowe. On stale musi mieć na uwadze to, co ma wpisać. I to troszeczkę jest przerost formy nad treścią – przynajmniej z mojego punktu widzenia, ale i z ich punktu widzenia (Organizacja 5).

Powszechnie krytykowano także problemy z rozliczaniem kosztów kwalifikowanych projektów, przez co podmioty społeczne współpracujące z sektorem publicznym są zmuszane albo do dokładania środków z własnej kieszeni (ewenement w skali europejskiej), albo do dokonywania nieetycznych zabiegów księgowych w celu jak najpełniejszego rozliczenia poniesionych nakładów:

Na pewno byłoby dobrze, żeby [...] finansowanie [...] dawało szansę finansowania organizacji jako takiej [...]. A u nas to jest tak, że [...] jest dotacja, ale wszyscy wykluczają możliwość tzw. *overheads*. [...] Mi jest trudno tłumaczyć w Niemczech,



że to jest po prostu coś złego, zakazanego tutaj. I powoduje – jestem pewny, że to jest powszechne – różne niepotrzebne kombinacje w organizacji (Organizacja 9).

Szczególnym problemem współdziałania było oferowanie dofinansowania działań w ramach jednego konkursu zarówno sektorowi publicznemu, jak i pozarządowemu. W takich przypadkach przedstawiciele administracji dostawali dodatkowe punkty wyłącznie za swój stan prawny, co niemal automatycznie wykluczało możliwość wsparcia działalności trzeciego sektora. Takie fingowanie współdziałania przekłada się na erozję zaufania do sektora publicznego oraz budowanie postaw konkurencyjnych, co w opinii badanych nie tyle ogranicza zakres, ale wręcz podważa sens współpracy międzysektorowej:

Największa frustracja występuje wtedy, gdy... kiedy się niesprawiedliwie nie dostanie grantu [...] gdzie myśmy przegrali o 0,5 punktu z narodowymi instytucjami kultury. [...] Cztery punkty dostają. Ja przegrywam o połówkę. To znaczy, że gdyby nie było tego kryterium, to byśmy wygrywali wszystkie konkursy. I to jest wtedy... to jest po prostu masakra. Bo wtedy my tracimy wiarę w uczciwość, jaka panuje na tym rynku. Ja mogę przegrać, ale ja chcę przegrać w równej walce (Organizacja 19).

W tym kontekście należy odnotować głosy krytyki wobec źle zaprojektowanych mechanizmów dystrybucji środków publicznych, które mogą motywować do zakładania podmiotów pozarządowych w imię zysku, zamiast z myślą o realizacji misji społecznej. Szczególnej krytyce poddawano tzw. subkonta 1%, które na wielu płaszczyznach osłabiają instytucjonalny rozwój trzeciego sektora, a tym samym nie przyczyniają się do budowy jego zdolności organizacyjnych:

To są osoby, które też zarabiają na tym – nie 100% trafia do potrzebujących. Są fundacje i są fundacje – taka jest prawda. Ja też się spotykam – jako mama osoby chorej, niepełnosprawnej – że też są fundacje takie mniejsze, które np. mają takie statuty, że niekoniecznie 100% trafia do dziecka. Mało tego, nawet nie informują matki, ile ona np. zebrała z 1%, tak? (Organizacja 11).

W tym kontekście należy odnotować, że przedstawiciele trzeciego sektora narzekają na ograniczoną deliberatywność procesów stanowienia polityk publicznych w kraju – ich zdaniem administracja postrzega organizacje pozarządowe nie tyle jako sposób na podniesienie jakości polityk publicznych czy poprawę wiarygodności swoich działań w oczach opinii publicznej, ale

raczej jako przeszkodę lub zagrożenie w sprawowaniu władzy. W niektórych przypadkach tak pozbawiona przychylności postawa władzy skutkowałą otwartym nieposłuszeństwem ze strony podmiotów trzeciego sektora:

Ministerstwo niesłuchanie rygorystycznie to traktuje – do tego stopnia, że nie odpowiadają na nasze pisma, a jeżeli odpowiadają, to to jest zawsze ten sam argument. [...] M.in. jest zarządzenie – ono wynika z ustawy o działalności lekarskiej, o zawodzie lekarza – że lekarz z przychodni nie ma prawa dać choremu do ręki lek. [...] Ale kto z bezdomnych i ubogich pójdzie i kupi?! [...] Wobec tego pracujemy, właściwie łamiąc przepisy, ja to głośno mówię, w oparciu o nasz kodeks etyki lekarskiej i sumienie lekarza (Organizacja 14).

Wreszcie, rozmówcy zwracali uwagę na powstawanie formalnych barier współpracy, wynikających np. z konieczności udokumentowania odpowiedniego doświadczenia projektowego przez organizacje pozarządowe. W tym kontekście akcentowano, że projektowany mechanizm wspierania rozwoju mniejszych inicjatyw jest w praktyce przeciwnie skuteczny i prowadzi do pogłębiania nierówności w trzecim sektorze:

Tylko problem jest taki, że polskie organizacje nigdy nie miały pieniędzy na budowę swojej takiej *capacity*, czyli zdolności. I to jest pytanie. To znaczy, gdzieś tam FIO miało spełniać takie zadania, że miało trafiać do mniejszych organizacji i dawać im szanse na realizację projektów. No ale jakieś tam wkłady własne są wymagane. Poza tym rzadko... z reguły bardzo trudno się przechodzi te kolejne stopnie. Na ogół jest zasada taka, że organizacji nie daje się więcej, niż ona udowodniła, że jest w stanie wydać. I to jest zdrowa zasada ponieważ (Organizacja 13).

## Wnioski

Etyczne problemy i zagrożenia współpracy powstają zarówno ze strony organizacji publicznych, jak i pozarządowych (por. Mitchell 2013). Zaobserwowano, że w apriorycznie pożądaney kooperacji międzysektorowej może dochodzić do efektu odwrócenia (Boudon 2008), przejawiającego się m.in. w, podważającym sens działalności pozarządowej izomorfizmie organizacyjnym czy uzależnieniu trzeciego sektora od zasobów publicznych (Mitchell 2013). Badania potwierdziły, że tendencje te wiążą się z rozmyciem misji, ograniczeniem niezależności strategicznej oraz zatraceniem zdolności fund-raisingowych (Brudney, Martinez 2010; Gliński 2012). Mimo że podmioty

pozarządowe wykazywały świadomość tego trendu i zwracały uwagę na konieczność budowania niezależnych zdolności organizacyjnych, w praktyce większość z nich opierała swoje działania na finansowaniu publicznym. Projekty nadal jawiły się jako atrakcyjna forma finansowania, co determinowało działanie strategiczne w odniesieniu do koncepcji realnych opcji i prostych reguł (por. Oblój 2007).

Zwraca uwagę problem nierówności międzysektorowych, gdzie organizacje pozarządowe nie są traktowane jak partnerzy, którzy mają coś do zaoferowania, ale jak petenci aplikujący o środki publiczne, co można uznać za fundamentalny problem współdziałania (por. Mitchell 2013). Kwestie nastawienia sprawiają, że podmiotom trzeciego sektora trudno pełnić rolę „pasa transmisyjnego” między państwem a obywatelem – współdziałanie w takiej formie nie przyczynia się do poprawy jakości polityk publicznych, ponieważ administracja publiczna nie jest zainteresowana wykorzystaniem unikatowych zasobów wiedzy eksperckiej (por. Gazley, Brudney 2007) oraz legitymizowaniem swoich działań w ramach procesów konsultacyjnych (por. Slaughter 2013). Tak eksploatacyjne nastawienie może wynikać z braku realnych chęci do współpracy ze strony sektora publicznego, który jest zmuszony do wchodzenia w relacje z organizacjami pozarządowymi wymogami, które w tym zakresie narzuca Unia Europejska (Cent et al. 2013).

Zaobserwowano także, że narzucanie kryteriów i podporządkowanie organizacji pozarządowych, wynikające z zależności finansowych, może upodabniać organizacje pozarządowe do partnerów publicznych. Przyjmowanie administracyjnego *modus operandi*, skoncentrowanego na legalizmie działania oraz parametryzacji usług (w szczególności przyjmowanie nieadekwatnych wyznaczników jakości pracy, np. sztucznego w kontekście pozarządowym wymogu innowacyjności) może być sprzeczne z ideą promowania solidarności społecznej i wzmacniania wspólnoty obywatelskiej (por. Gliński 2012).

W toku badań potwierdzono problem kosztów sprawozdawczości (por. Irvin 2005). Badani akcentowali sztuczność wymogów, które są traktowane wyłącznie w sposób proceduralny (wg zasady legalizmu działania sektora publicznego; por. Mieszkala 2013), a tym samym nie stanowią fundamentu ewaluacji, która mogłaby się przyczynić do rozwoju praktyk zarządczych w podmiotach pozarządowych oraz poprawy sprawności ich działania (por. Irvin 2005).

Zwrócono uwagę, że ze względu na wymogi projektowe wokół sektora publicznego powstają nieformalne sieci powiązań – kliki, które nie będąc poddane presji konkurencji, mają dostęp do potężnych zasobów finansowych (por. Gliński 2012). Fakt ten nie tylko nie sprzyja poprawie efektywności działań, ale może także prowadzić do erozji zaufania do idei współdziałania międzysektorowego oraz do trzeciego sektora *en masse* (por. McDougale, Lam 2014). Tego typu bariery, jakkolwiek mogą wydawać się zrozumiałe z perspektywy administracji, można uznać za sprzeczne z ideą inkluzywności, którą w działalności pozarządowej często uznaje się za mającą większe znaczenie od profesjonalizmu i sprawności działania (por. Bogacz-Wojtowska 2007).

Zaobserwowano, że ze względu na znaczenie finansowania publicznego w działalności trzeciego sektora, menedżerowie organizacji pozarządowych wchodzą w bliskie relacje z przedstawicielami administracji. Działanie takie jest przejawem nieetycznego partykularyzmu oraz mentalności folwarcznej, gdzie poszukuje się rozwiązań służących wyłącznie dobru jednej organizacji, a nie zbiorowej korzyści społecznej. W ekstremalnych przypadkach dochodzi do połączenia ról w sektorze pozarządowym i samorządzie, co stanowi wyraźny przejaw konfliktu interesów. Pobłażliwość, z jaką ludzie związani z organizacjami odnosili się do takiego procederu, może świadczyć o braku świadomości linii demarkacyjnej między funkcjami w różnych sektorach, co w wymiarze kulturowym lokuje Polskę bliżej krajów rozwijających się aniżeli rozwiniętych (por. Lewis 2010).

Zwrócono także uwagę, że kooperacja międzysektorowa nie tylko nie buduje zdolności organizacyjnych trzeciego sektora, ale może być postrzegana jako nieetyczna forma wykorzystania zdolności fundraisingowych jego przedstawicieli. Ma to związek z problemem rozliczania kosztów kwalifikowanych oraz koniecznością ponoszenia (coraz wyższych) wkładów własnych przy realizacji projektów. Proceder ten można uznać za potwierdzenie zjawiska „cyklu głodowania” (por. Goggins Gregory, Howard 2009), jednak jego przyczyn należy szukać nie tyle w samych organizacjach pozarządowych, co w patologicznym nastawieniu podmiotów publicznych do współpracy, które nie tylko korzystają ze swojej uprzywilejowanej pozycji finansowej, ale także eksploatują etyczne zobowiązanie podmiotów trzeciego sektora do realizacji misji zmiany społecznej.

### Synopsis:

#### **Ewa Bogacz-Wojtanowska, Jan Meisel-Dobrzański: Between a Conflict of Interests and Dirty Networks: Problems and Pathologies of Cooperation Between Public Organisations and NGOs**

Intensification of intersectoral collaboration poses a range of challenges for the ethical dimension of non-profit management. As the public administration imposes its own priorities and means of conducting tasks, there is a growing threat for the value-driven identity of the third sector. The reversal effect resulting from a close collaboration might not only strengthen unfavourable tendencies observed among both public and non-profit organizations, but also create all new types of ethical issues and dilemmas.

The aim of the paper is to describe and analyse areas, where pathologies resulting from collaboration between non-profits and the public sector might appear. Basing on qualitative research conducted among 21 non-governmental organizations with „public benefit” status, a range of such side effects was identified. As a consequence, the paper introduces managerial perspective on possible ethical challenges for non-profits leadership, resulting from collaboration with public organizations.

Keywords: non-governmental organizations, intersectoral collaboration, ethics, pathologies.

### Bibliografia

- Adamiak Piotr, Beata Charycka, Marta Gumkowska. 2016. *Polskie organizacje pozarządowe 2015*, Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Bies Angela L., Amy S. Brimer Blackwood. 2007. *Accountability, Ethics, Evaluation, and Governance in Nonprofit Management Education: Trends and Treatments*, „Journal of Public Affairs Education”, Vol. 13, No. 3/4, s. 519–547.
- Blodgett Mark S., Linda Melconian. 2012. *Health-care Nonprofits: Enhancing Governance and Public Trust*, „Business and Society Review”, Vol. 117, No. 2, s. 197–219.
- Bogacz-Wojtanowska Ewa. 2007. *O etyce i odpowiedzialności w działaniach organizacji pozarządowych*, „Trzeci Sektor” nr 11, s. 61–67.
- Bogacz-Wojtanowska Ewa. 2011. *Współdziałanie organizacji pozarządowych i publicznych*, Kraków: Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych UJ.
- Bogacz-Wojtanowska Ewa. 2013. *Etyczne problemy w ramach procesów współpracy organizacji pozarządowych i publicznych*, [w:] Jan Zimmermann, Patrycja Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa: LEX & Wolters Kluwer Business, s. 365–384.
- Bogacz-Wojtanowska Ewa. 2013a. *Zdolności organizacyjne a współdziałanie organizacji pozarządowych*, Kraków: Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych UJ.

- Boudon Raymond. 2008. *Efekt odwrócenia*, tłum. Agnieszka Karpowicz, Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Brinkerhoff Jennifer M. 2002. *Government – Non-profit Partnership: a Defining Framework*, „Public Administration and Development”, Vol. 22, No. 1, s. 19–30.
- Bromley Patricia, Charlene Orchard. 2015. *Managed Morality: The Rise of Professional Codes of Conduct in the U.S. Nonprofit Sector*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly”, Vol. 45, No. 2, s. 351–374.
- Brudney Jeffrey L., Michael Martinez. 2010. *Teaching Administrative Ethics in Non-profit Management: Recommendations to Improve Degrees, Certificates, and Concentration Programs*, „Journal of Public Affairs Education”, Vol. 16, No. 2, s. 181–206.
- Cent Joanna, Cordula Mertens, Krzysztof Niedziałkowski. 2013. *Roles and Impacts of Non-Governmental Organizations in Natura 2000 Implementation in Hungary and Poland*, „Environmental Conservation”, Vol. 40, No. 2, s. 119–128.
- Cruise Malloy David, James Agarwal. 2001. *Ethical Climate in Nonprofit Organizations, Propositions and Implications*, „Nonprofit Management & Leadership”, Vol. 12, No. 1, s. 39–54.
- Cruise Malloy David, James Agarwal, Ken Rasmussen. 2010. *Ethical Climate in Government and Nonprofit Sectors: Public Policy Implications for Service Delivery*, „Journal of Business Ethics”, Vol. 94, No. 1, s. 3–21.
- Das Tarun K., Teng Bing-Sheng. 1998. *Between Trust And Control: Developing Confidence in Partner Cooperation in Alliances*, „Academy of Management Review”, Vol. 23, No. 3, s. 491–512.
- Dumont Georgette E. 2013. *Nonprofit Virtual Accountability: An Index and Its Application*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly”, Vol. 42, No. 5, s. 1049–1067.
- Emanuele Rosemarie, Susan H. Higgins. 2000. *Corporate Culture in the Nonprofit Sector: A Comparison of Fringe Benefits with the For-Profit Sector*, „Journal of Business Ethics”, Vol. 24, No. 1, s. 87–93.
- Gazley Beth, Jeffrey L. Brudney. 2007. *The Purpose (and Perils) of Government-Nonprofit Partnership*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly”, Vol. 36, No. 3, s. 389–415.
- Gliński Piotr. 2012. *Idealna wizja polskiego sektora obywatelskiego. Jak mogłoby być i dlaczego tak nie jest?*, „Trzeci Sektor” nr 26, s. 8–21.
- Goggins Gregory Ann, Don Howard. 2009. *The Nonprofit Starvation Cycle*, „Stanford Social Innovation Review”, Vol. 9, No. 1, s. 48–53.
- Goldfarb Nancy D. 2011. *Josiah Royce's Philosophy of Loyalty as Philanthropy*, „Non-profit and Voluntary Sector Quarterly”, Vol. 40, No. 2, s. 720–739.
- Griffin Ricky W. 2005. *Podstawy zarządzania organizacjami*, tłum. Michał Rusiński, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Irvin Renee A. 2005. *State Regulation of Nonprofit Organizations: Accountability Regardless of Outcome*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly”, Vol. 34, No. 2, s. 161–178.
- Jeavons Thomas H. 1994. *Ethics in Nonprofit Management: Creating a Culture of Integrity*, [w:] Robert D. Herman (red.), *Handbook of Nonprofit Leadership and Management*, New Jersey: John Wiley & Sons.
- Jurkiewicz Carole L., Massey Jr. Tom K. 1998. *The Influence of Ethical Reasoning on Leader Effectiveness. An Empirical Study of Nonprofit Executives*, „Nonprofit Management & Leadership”, Vol. 9, No. 2, s. 173–186.
- Kieżun Witold. 1997. *Sprawne zarządzanie organizacją – zarys teorii i praktyki*, Warszawa: Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej.
- Lee Young-Joo. 2016. *What Encourages Nonprofits' Adoption of Good Governance Policies?*, „Nonprofit Management & Leadership”, Vol. 27, No. 1, s. 95–112.
- Lewis David. 2010. *Political Ideologies and Non-Governmental Organizations: An Anthropological Perspective*, „Journal of Political Ideologies”, Vol. 15, No. 3, s. 333–345.
- Lipsky Michael, Steven R. Smith. 1989. *Nonprofit Organizations, Government, and The Welfare State*, „Political Science Quarterly”, vol. 104, s. 625–648.
- McCambridge Ruth. 2004. *Understanding the Power of Nonprofit Governance*, „Non-profit and Voluntary Sector Quarterly”, Vo. 33, No. 2, s. 346–354.
- McDougle Lindsey M., Marcus Lam. 2014. *Individual- and Community-Level Determinants of Public Attitudes Toward Nonprofit Organizations*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly”, Vol. 43, No. 4, s. 672–692.
- Mieszkała Krystian. 2013. *Znaczenie zasady legalizmu w procesie planowania wydatków budżetowych gminy*, [w:] Jerzy Korczak (red.), *Województwo – region – regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, Wrocław: Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, pdf, [www.repozytorium.uni.wroc.pl:42895](http://www.repozytorium.uni.wroc.pl:42895); ISBN 978-83-61370-42-0.
- Mitchell George E. 2013. *Collaborative Propensities Among Transnational NGOs Registered in the United States*, „American Review of Public Administration”, Vol. 44, No. 5, s. 575–599.
- Obłój Krzysztof. 2007. *Strategia organizacji*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Parkinson Carolyn. 2006. *Building Successful Collaborations: A Guide to Collaboration Among Nonprofit Agencies and Business*, Cambridge: Cambridge and North Dumfries Community Foundation.
- Rymsza Agnieszka. 2005. *Partnerzy służby publicznej? Wyzwania współpracy sektora pozarządowego z administracją publiczną w świetle doświadczeń amerykańskich*, „Trzeci Sektor” nr 3, s. 53–66.



- Schimanek Tomasz. 2005. *Kilka słów o standardach etycznych w organizacjach pozarządowych*, „Trzeci Sektor” nr 3, s. 143–149.
- Schlesinger Mark, Shannon Mitchell, Bradford H. Gray. 2004. *Restoring Public Legitimacy to the Nonprofit Sector: A Survey Experiment Using Descriptions of Nonprofit Ownership*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly”, Vol. 33, No. 4, s. 673–710.
- Slaughter Steven. 2013. *The Prospects of Deliberative Global Governance in the G20: Legitimacy, Accountability, and Public Contestation*, „Review of International Studies”, Vol. 39, No. 1, s. 71–90.
- Srinivas Nidhi. 2009. *Against NGOs? A Critical Perspective on Nongovernmental Action*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly”, Vol. 38, No. 4, s. 614–626.
- Trussel John. 2003. *Assessing Potential Accounting Manipulation: the Financial Characteristics of Charitable Organizations with Higher than Expected Program-Spending Ratios*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly”, December, Vol. 32, No. 4, s. 616–634.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873).
- Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010 nr 28 poz. 146).
- Valentine Sean, David Hollingworth, Clare A. Francis. 2013. *Quality-Related HR Practices, Organizational Ethics, and Positive Work Attitudes: Implications for HRD*, „Human Resource Development Quarterly”, Vol. 24, No. 4, s. 493–523.
- Venable Beverly T., Judy Wagner. 2005. *An Exploratory Study of Ethical Values in Nonprofit Fundraising: Survey of Fundraising Executives*, „Psychological Reports”, Vol. 97, s. 527–737.
- Watt Geer Bobbi, Jill K. Maher, Michele T. Cole. 2008. *Managing Nonprofit Organizations: The Importance of Transformational Leadership and Commitment to Operating Standards for Nonprofit Accountability*, „Public Performance & Management Review”, Vol. 32, No. 1, s. 51–75.





Kamila Naumowicz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

## **Wykorzystanie prawa do informacji publicznej w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego – uwagi praktyczne**

### **Streszczenie**

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie na konkretnych przykładach, jak prawo dostępu do informacji publicznej może być wykorzystywane przez społeczność lokalną do wywierania wpływu na decyzje polityczne oraz zapewnienia obywatelom udziału w sprawowaniu władzy przez jednostki samorządu terytorialnego. Autorka analizuje sposób, w jaki dostęp do informacji publicznej wpłynął na kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego, wymuszając powstawanie dobrych praktyk w poszczególnych jednostkach samorządowych. Punktem wyjścia do rozważań jest m.in. analiza działań podejmowanych przez organizacje pozarządowe, takie jak Sieć Obywatelska Watchdog. Przedmiotem badań jest zarówno pozytywna, jak i negatywna strona tego zjawiska, objawiająca się niekiedy nadużywaniem prawa do informacji. Analiza wybranych przypadków z praktyki funkcjonowania JST prowadzi do wypracowania uwag praktycznych w zakresie roli, jaką powinna odgrywać ustawa o dostępie do informacji publicznej w tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, społeczeństwo obywatelskie, partycypacja społeczna, kontrola administracji, dobre praktyki.

### **Wprowadzenie**

Jednym z podstawowych filarów społeczeństwa obywatelskiego jest prawo do informacji o sprawach publicznych. Informacyjne prawa jednostki zostały zagwarantowane przez Konstytucję, a ich konkretyzację stanowi *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz.U. 2014, Nr 0, poz. 782, tekst jednolity ze zm., dalej jako u.d.i.p.) oraz *Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania*

*na środowisko* (Dz.U. 2016, poz. 353, tekst jednolity ze zm.). Prawo dostępu do informacji publicznej jest prawem politycznym przysługującym każdej jednostce, które ma służyć sprawowaniu przez obywateli kontroli nad wykonywaniem władzy publicznej przez organy administracji. Można przyjąć, że bez niego świadomy udział jednostki w życiu publicznym nie byłby możliwy (Sakowska-Baryła 2014: 27–29). Jawność działania organów władzy publicznej jest również uznawana za podstawę demokratycznego państwa i ma znaczenie decydujące dla oceny jakości demokracji (Stefanicki 2004: 94).

### **Regulacje prawne**

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.) w art. 61 stanowi, że:

1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. 2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

W art. 61 ust. 4 Konstytucji znajdziemy natomiast odesłanie do innych ustaw, które mają szczegółowo określać tryb udzielania informacji publicznych.

Pierwszą z nich jest ustawa o dostępie do informacji publicznej. Celem autorki nie jest szczegółowe omówienie regulacji prawnych dotyczących udostępniania informacji publicznej, a jedynie przytoczenie podstawowych zasad wynikających z przepisów ustawowych oraz możliwości praktycznego zastosowania przysługujących obywatelowi uprawnień do wpływania na działanie władz publicznych.

Art. 1 wyżej wymienionej ustawy zawiera definicję legalną informacji publicznej, stanowiąc, że jest nią „każda informacja o sprawach publicznych”. Tak zakrojony zakres informacji może być interpretowany niezwykle szeroko i może dotyczyć każdej działalności władzy publicznej oraz funkcjonariuszy

publicznych (Bernaczyk 2014). Nadto Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 lipca 2003 r. stwierdził wyraźnie, że wszelkie wątpliwości dotyczące oceny, czy dana informacja stanowi informację publiczną, należy rozstrzygać „na korzyść wykonującego prawo do takiej informacji, co oznacza, że organ interpretując zapisy ustawowe powinien zawsze dążyć do tego, aby informacja została ujawniona” (wyrok NSA z 2 lipca 2003 r., II S.A. 837/03). Udostępnianie to jednak musi się odbywać z poszanowaniem tajemnic ustawowo chronionych, w tym prawa do prywatności i ochrony danych osobowych osób, których te informacje dotyczą (art. 61 ust. 3 w związku z art. 47 i 51 Konstytucji RP). Szerszy dostęp do informacji, a zatem odpowiednio ograniczone prawo do prywatności, będzie dotyczyło informacji o osobach pełniących funkcje publiczne – podlegają one udostępnieniu w zakresie, w jakim dotyczą pełnienia tych funkcji (art. 5 u.d.i.p.). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 marca 2006 r. doprecyzował, że należy przez to rozumieć „takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 marca 2006 r., K 17/05). Zatem udostępnieniu będą podlegały informacje dotyczące zatrudnienia m.in. nauczycieli w szkołach publicznych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 5 czerwca 2014 r., IV SAB/WR 45/14); pracowników jednostek samorządu terytorialnego, pod warunkiem, że nie wykonują na rzecz tej jednostki wyłącznie czynności usługowych – wyłączenie to będzie zatem dotyczyć pracowników pomocniczych i obsługi, tj. kierowców, sprzątaczek, portierów, pracowników ochrony lub technicznych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 stycznia 2015 r., I OSK 634/14); również informacje dotyczące osób ubiegających się o zatrudnienie w służbie publicznej będą podlegały udostępnieniu (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 czerwca 2014 r., I OSK 2488/13).

Dostęp do informacji publicznej jest często wykorzystywany przez prasę, która ma prawo posługiwać się takimi informacjami o osobach pełniących funkcje publiczne, które mają bezpośredni związek z działalnością publiczną tych osób. Prawo to bywa jednakże interpretowane szeroko. Na przykład wielu przedstawicieli doktryny stoi na stanowisku, że udostępnieniu podlegają nie tylko informacje bezpośrednio związane z wykonywaniem zadań publicznych, ale również fakty z życia prywatnego, które mogą rzutować

na ocenę moralną działalności danej osoby przez społeczeństwo i lepsze zaprezentowanie kandydata na stanowiska związane z zaufaniem publicznym (Zawadzka 2013).

Ponieważ w praktyce trudne jest określenie zakresu informacji podlegających udostępnieniu, tak by nie ingerowały w prawo jednostki do poszanowania jej prywatności, sądy niejednokrotnie rozstrzygały te kwestie, stwierdzając, że w stosunku do funkcjonariuszy publicznych również takie informacje jak wykształcenie czy wynagrodzenie podlegają udostępnieniu (Sakowska-Baryła 2014: 40; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 6 maja 1997 r. II SA/WR 929/96). Jawne będą zatem wynagrodzenia, w tym również dodatki i nagrody, przyznawane tym pracownikom urzędów, którzy w ramach pełnionych funkcji wydają decyzje administracyjne, zaś w stosunku do osób niepełniących funkcji publicznych jawność taka nie będzie miała zastosowania (Kędzierska 2016). Analogicznie należy traktować informacje zawarte w aktach osobowych pracownika – udostępnieniu będą podlegały te z nich, które dotyczą, po pierwsze – pracowników sprawujących funkcje publiczne, a po drugie – są bezpośrednio związane z pełnieniem tych funkcji. Nie będą one objęte taką samą ochroną, jak ogólnie pojęte prawo pracownika do prywatności, gdyż: „Podejmując zatrudnienie w podmiotach publicznych, należy liczyć się z tym, że informacje prywatne mogą uzyskać walor informacji publicznych” (Kręcis�-Sarna 2016).

Naczelny Sąd Administracyjny doprecyzował w swych orzeczeniach (wyrok NSA z 14 września 2012 r., I OSK 1499/12) zasady dostępu do informacji zawarte w ustawie, stwierdzając, że obowiązek udostępnienia informacji po stronie organu administracji dotyczy tylko takich informacji, które:

- są w posiadaniu tego organu,
- istnieją fizycznie w dniu składania wniosku o ich udostępnienie i dotyczą stanu na dzień ich udostępniania,
- zostały utrwalone w jakiejkolwiek formie i nie istnieją tylko w pamięci przedstawiciela władzy publicznej,
- nie zostały wcześniej udostępnione wnioskodawcy,
- nie funkcjonują w obiegu publicznym,
- wnioskodawca nie ma innego trybu dostępu do tej informacji.

Prawo dostępu do informacji publicznej oznacza dostęp do informacji o działalności organów władzy publicznej lub funkcjonariuszy publicznych oraz wszystkich podmiotów, które w jakimś zakresie dysponują majątkiem

publicznym lub uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej. Chodzi tu nie tylko o dostęp do dokumentów wytwarzanych przez te organy, ale również o treści niewytworzone bezpośrednio przez dany organ, lecz dla niego przeznaczone (np. ekspertyzy, opinie, raporty) i będące w jego posiadaniu. Konstytucyjna zasada jawności państwa gwarantuje obywatelom również prawo wstępu, wraz z możliwością rejestrowania obrazu i/lub dźwięku, na posiedzenia kolegialne tych organów, np. rad gmin, powiatów, sejmików województw.

Ustawodawca równie szeroko zdefiniował zakres podmiotowy prawa do informacji. Prawo dostępu do informacji publicznej na mocy art. 2 niniejszej ustawy przysługuje bowiem „każdemu”, a organ udostępniający informację nie może od niej żądać „wykazania interesu prawnego lub faktycznego”. „Każdy” jest pojęciem szerszym niż użyty w art. 61 Konstytucji termin „obywatel”, co w praktyce oznacza, że ustawa rozszerzyła konstytucyjne prawo do informacji także na osoby nieposiadające polskiego obywatelstwa (Sakowska-Baryła 2014: 144).

Jak wynika z powyższych rozważań, każdemu – bez względu na interes prawny lub faktyczny – przysługuje prawo do szeroko pojętej informacji o funkcjonowaniu organów administracji publicznej, celem sprawowania kontroli wykonywania władzy, a jednocześnie zagwarantowania udziału obywateli w funkcjonowaniu państwa. Kolejne zawarte w ustawie zasady mają na celu ułatwienie oraz odformalizowanie procedury uzyskiwania informacji przez jednostkę (Sakowska-Baryła 2014: 198–202). Udostępnienie informacji publicznej zgodnie z ustawą ma się odbywać co do zasady bezpłatnie. Jeżeli dana informacja nie jest dostępna w Biuletynie Informacji Publicznej bądź w centralnym repozytorium, jej udostępnienie następuje na wniosek (art. 7 ust. 1 u.d.i.p.), jednakże ustawodawca nie przewidział żadnej szczególnej formy na wniesienie tego wniosku. Wnioski mogą być zatem składane zarówno ustnie, jak i pisemnie, w formie drukowanej bądź elektronicznej, z podpisem lub bez podania danych osobowych wnioskodawcy, a więc całkowicie anonimowo. Jak zauważa Piotr Sitniewski (2014), postępowanie o udostępnienie informacji publicznej charakteryzuje się bardzo niskim stopniem sformalizowania (wnioskujący nie musi ujawniać żadnych informacji o sobie, tym samym na etapie wniosku może pozostać anonimowy).

Udostępnienie informacji publicznej odbywa się co do zasady bezpłatnie (art. 7 ust. 2 z zastrzeżeniem art. 15 u.d.i.p.) i niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni (art. 14 ust. 1 u.d.i.p.).

## Informacja o stanie środowiska

Informacja o stanie środowiska podlega udostępnieniu na zasadach określonych w *Ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*. Zgodnie z art. 4 niniejszej ustawy: „Każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie na warunkach określonych ustawą”. Zakres podmiotowy prawa do informacji został więc tu określony tak samo, jak w przypadku prawa do informacji publicznej. Ponadto art. 8 ustawy środowiskowej stanowi, że: „Organy administracji są obowiązane do udostępniania każdemu informacji o środowisku i jego ochronie znajdujących się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone”, co również jest rozwiązaniem analogicznym do tego, o którym była mowa w przypadku informacji publicznej.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że część informacji o środowisku może stanowić informację publiczną, gdyż jest wytwarzana przez organy władzy publicznej w toku sprawowania funkcji publicznych, a zatem może być udostępniana na wniosek w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Przykładem praktycznego zastosowania przepisów obu ustaw celem uzyskania informacji o środowisku, a jednocześnie sprawowania obywatelskiej kontroli wykonywania władzy publicznej, są wnioski o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej decyzji o wycince drzew. Zgodnie z *Ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody* (Dz.U. z 2016 r. poz. 2134, tekst jednolity ze zm.) na mocy art. 83 ust. 1 niniejszej ustawy: „Usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego na wniosek [...] właściciela nieruchomości”. Głośno dyskutowana w mediach ustawa zmieniająca ustawę o ochronie przyrody z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. 2016 poz. 2249), tzw. lex Szyszko, spod wymogu uzyskania zezwolenia na wycinkę wyłączyła na mocy zmienionego art. 83f drzewa, „których obwód pnia na wysokości 130 cm nie przekracza: a) 100 cm – w przypadku topoli, wierzb, kasztanowca zwyczajnego, klonu jesionolistnego, klonu srebrzystego, robinii akacjowej oraz platanu klonoлистnego, b) 50 cm – w przypadku pozostałych gatunków drzew”.

W omawianej sprawie pan X wystąpił pismem z 12 listopada 2012 r. do Burmistrza Krotoszyna, z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, o treści:

Na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej wnoszę o przesłanie mi kopii decyzji na wycinkę drzew, o których mowa jest w piśmie Burmistrza Krotoszyna, znak: GK.7021.1.14.2.2012 z dnia 24.01.2012 r., tj.:

1. decyzji na wycinkę drzew, którą otrzymała w 2006 r. Pani Y;
2. decyzji na wycinkę drzew, wydanej przez Starostę Krotoszyńskiego, którą obecnie posiada Burmistrz Krotoszyna;
3. decyzji stwierdzającej nieważności decyzji na wycinkę drzew, którą otrzymała w 2006 r. Pani Y (art. 158 § 1 k.p.a.).

Burmistrz Krotoszyna decyzją z dnia 23 listopada 2012 r. odmówił udostępnienia informacji publicznej w formie przesłania kopii wyżej wskazanych decyzji wnioskodawcy, powołując się na ochronę danych osobowych, gdyż – jak stwierdził – zawierają one dane strony, tj. pani Y jako osoby fizycznej, a więc jej imię, nazwisko, adres zamieszkania, co stanowi dane osobowe w rozumieniu art. 6 ust 1 *Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych*. Wnioskodawca w dalszej kolejności odwołał się od decyzji burmistrza odmawiającej udostępnienia informacji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kaliszu, które jednakże stało po stronie burmistrza i utrzymało jego decyzję w mocy (decyzja SKO w Kaliszu z dnia 10 grudnia 2012 r., SKO-4123/51/12). Wnioskodawca postanowił zaskarżyć decyzję SKO do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, który w wyroku z 7 marca 2013 r. (II SA/Po 47/13) skargę uwzględnił. Pan X od początku stał na stanowisku, że żądana przez niego informacja stanowi informację publiczną, a organ, nie chcąc udostępniać danych osobowych pani Y, powinien był dokonać usunięcia tych danych z udzielanej informacji poprzez jej anonimizację, nie zaś odmówić udostępnienia informacji w całości. Stanowisko to podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny, stwierdzając:

W ocenie Sądu konieczność ochrony danych osobowych nie zwalniała jednakże organu z udostępniania wnioskowanej informacji publicznej. Organ winien był bowiem wyłącznie ograniczyć dostęp do informacji umożliwiających identyfikację osób fizycznych, co w praktyce oznaczało udostępnienie dokumentów odpowiednio zanonimizowanych (po zanonimizowaniu danych dotyczących i odnoszących się do osób prywatnych). Konieczność dokonania anonimizacji nie może być utożsamiana z odmową udzielenia informacji publicznej z uwagi na ochronę informacji niejawnych lub innych tajemnic ustawowo chronionych [Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, wyrok z 7 marca 2013 r. (II SA/Po 47/13)].



Powyższy przykład wskazuje, że zgodnie z obowiązującym orzecznictwem decyzja o wycince drzew nawet na cudzej działce stanowi informację publiczną i każdy ma prawo, bez względu na swój interes faktyczny lub prawny, dostępu do takich decyzji. Umożliwia to jednostkom dokonywanie kontroli zasadności wydawania takich zezwoleń, sprawowania nadzoru nad ich prawidłowością oraz wskazywanie zaobserwowanych nieprawidłowości przy ich wydawaniu, szczególnie w sytuacji, gdy ustawodawca nowelizuje przepisy ustawy o ochronie przyrody, ułatwiając tym samym dokonywanie wycinki drzew, która wymyka się spod jakiegokolwiek kontroli.

### **Mapa nagród w samorządach**

Sieć Obywatelska Watchdog niejednokrotnie podejmowała inicjatywy na rzecz zapewnienia transparentności sprawowania władzy publicznej. W lutym 2016 roku przeprowadziła tzw. test nagrodowy. Kampania ta polegała na skierowaniu do 66 urzędów miast na prawach powiatu wniosków o udostępnienie następujących informacji publicznych:

Na podstawie art. 61 Konstytucji RP stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska wnosi o udostępnienie: listy imion i nazwisk pracowników samorządowych, którzy w 2015 r. otrzymali nagrodę/nagrody oraz wysokość tej nagrody/tych nagród w odniesieniu do każdego z nagrodzonych pracowników samorządowych oraz informacji o tym, jakie osiągnięcia w pracy zawodowej stanowiły podstawę przyznania tej nagrody/tych nagród – w odniesieniu do każdego pracownika samorządowego (Wilk 2016: online).

Wyniki z poszczególnych urzędów zostały następnie opracowane w formie mapy, która ukazuje różne reakcje ze strony urzędów na skierowane do nich zapytania (od odmowy udostępnienia informacji, poprzez udostępnienie częściowe, np. same nazwiska albo same nagrody, aż po całkowite przekazanie wszystkich żądanych informacji). Mapa ta jest dostępna pod adresem: <http://informacjapubliczna.org/aktualnosci/test-nagrodowy-siecobywatelska-pl/> (Wilk 2016: online).

Jak podkreślają twórcy kampanii, pracownikom samorządu terytorialnego zgodnie z prawem nagrody przysługują wyłącznie za „szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej” (art. 36 ust. 6 *Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych*, Dz.U. z 2014 r. poz. 1202, tekst jednolity ze

zm.). Celem kampanii była kontrola prawidłowości przyznawania nagród urzędnikom, a więc sposobu wydatkowania środków publicznych przez samorządy. Ponadto, na stronie internetowej Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska (<http://siecobywatelska.pl>) udostępniono raport, w którym wskazano dobre i złe praktyki stosowane przez rozmaite urzędy w odpowiedzi na powyższy wniosek. Tak więc, dla przykładu:

Czytelny wykaz nagrodzonych pracowników samorządowych, kwoty nagród i szczegółowe informacje o podstawach przyznania pieniędzy sporządzono w Lublinie. Co więcej, wykaz ten dostępny jest w BIP-ie. Szkoda tylko, że udostępniony wykaz nie dotyczy wszystkich pracowników samorządowych, a tylko tych, którzy pełnią funkcje publiczne [...].

Pochwalono również postawę prezydenta Rybnika, który odpowiedział na wniosek w następujący sposób:

[...] transparentność wydatkowania środków publicznych, w tym wynagrodzeń pracowników samorządowych, jest zdaniem organu, warunkiem *sine qua non* prawidłowo funkcjonującej administracji publicznej, dotyczy bowiem sposobu gospodarowania majątkiem publicznym przez podmioty tworzące sektor finansów publicznych. Wobec powyższego, w załączeniu przekazuję zestawienie (załącznik Nr 1 do przedmiotowego pisma), zawierające przygotowane wyłącznie na potrzeby Wnioskodawcy zestawienie, stanowiące odpowiedź na złożony wniosek (online: <http://siecobywatelska.pl> [pobrano 21.11.2016]).

Powyższe przykłady wskazują wyraźnie, że jednostka bądź działający w jej imieniu na większą skalę członkowie stowarzyszenia, wykorzystując ustawowe gwarancje prawa dostępu do informacji publicznej, mogą faktycznie wpływać na kontrolę działań administracji, a także – poprzez publikowanie wyników tego typu kampanii – na rozprzestrzenianie się dobrych praktyk wśród urzędników.

## Monitoring szpitali

Dostęp do informacji publicznej może zostać również wykorzystany do kontroli jakości opieki zdrowotnej w szpitalach i na oddziałach położniczych. W 2016 roku Sieć Obywatelska Watchdog wysłała do 70 szpitali w całej Polsce wnioski o udostępnienie informacji publicznej w zakresie:

- prowadzenia strony BIP i udostępniania na niej dokumentacji po kontrolnej,
- skanów umów dotyczących udostępniania, użyczenia, wynajmowania lub wdzierżawiania innym podmiotom pomieszczeń szpitalnych lub sprzętów medycznych szpitala,
- skanów umów z ordynatorami/kierownikami oddziałów,
- udziału personelu szpitala w szkoleniach,
- skarg pacjentek w latach 2013–2015,
- zatrudnieniu psychologa na oddziałach położniczych, stosowania znieczulenia zewnątrzoponowego oraz przypadków przeprowadzenia cesarskiego cięcia.

Wyniki tych badań zostały opracowane w formie raportu zamieszczonego na stronie <http://informacjapubliczna.org/aktualnosci/mapa-szpitali/> (Wilk 2017: online). Z raportu wynika, że tylko 31% placówek udzieliło odpowiedzi na wnioski w ustawowym terminie 14 dni, a w wielu przypadkach dopiero skierowanie skargi do sądu administracyjnego skutkowało udzieleniem odpowiedzi. Różny był również zakres udzielonych odpowiedzi. O ile informacje dotyczące liczby porodów były udzielane chętnie (80% placówek), o tyle pozostałe informacje były przesyłane zdecydowanie rzadziej (odpowiednio: informacje o umowach dzierżawy sprzętu lub pomieszczeń – 64% placówek, informacje o szkoleniach – 54%, informacje o skargach – 30%). Najrzadziej wnioskodawcy otrzymywali informacje o umowach z ordynatorami lub kierownikami oddziałów – tylko 9% placówek udostępniło takie informacje (Wilk 2017: online).

Akcja ta wraz z powszechnie publikowanym raportem ma nie tylko uświadomić obywateli na zakres przysługujących im praw, ale też daje im możliwość oceny przestrzegania praw pacjenta oraz jakości świadczonych usług przez poszczególne placówki, a także może pomóc kobietom w dokonaniu bardziej świadomego wyboru szpitala, w którym zdecydują się na poród.

### **Nadużycie prawa do informacji**

Mimo pozytywnych aspektów prawa do informacji publicznej, jego wykorzystanie przez obywateli budzi niekiedy uzasadnione kontrowersje. Po pierwsze, trzeba mocno zaznaczyć, że prawo do informacji publicznej nie

może naruszać tajemnic ustawowo chronionych, w tym prawa do prywatności. Ryzyko naruszeń dotyczy tu przede wszystkim osób pełniących funkcje publiczne, których prawo do prywatności podlega ograniczeniu z powodu zajmowanego stanowiska, ale – co należy stanowczo podkreślić – nie ulega całkowitemu wyłączeniu. Jak stwierdza Zofia Zawadzka (2013), jego granice będą jednak trudne do określenia, szczególnie gdy dana osoba pełni funkcje związane z zaufaniem publicznym (wówczas także fakty z życia prywatnego mogą podlegać udostępnieniu, jeśli wpływają na społeczną ocenę moralności danej osoby). Kwestię granic prawa do prywatności osób pełniących funkcje publiczne analizował również Trybunał Konstytucyjny (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2004 r. sygn. akt K 20/03, OTK-A 2004/7, poz. 64; z dnia 20 marca 2006 r. sygn. akt K 17/05, Legalis), który wskazał, że sfera publiczna i sfera prywatności osoby pełniącej funkcje publiczne niejednokrotnie się przenikają i są trudne do rozgraniczenia. Trybunał stwierdza zatem, że nie można co do zasady wykluczyć możliwej ingerencji w sferę życia prywatnego takiej osoby z uwagi na prawo obywateli do uzyskania informacji publicznej. Jednakże nie dotyczy to członków ich rodzin, a ponadto nie ma żadnego przepisu przyznającego prymat prawu do informacji przed prawem do prywatności – prawo do informacji nie jest bowiem prawem bezwzględnym. Przede wszystkim wyłączeniu powinien podlegać dostęp do informacji dotyczących stanu zdrowia czy tzw. sfery intymności osób pełniących funkcje publiczne. Zdaniem Trybunału „nie mogą to być informacje – co do swej natury i zakresu – przekreślające sens (istotę) ochrony prawa do życia prywatnego” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r. sygn. akt K 17/05, Legalis). W świetle powyższych zasad należy ocenić negatywnie wnioszek o udostępnienie informacji publicznej o treści: „czy którykolwiek z sędziów Sądu Rejonowego jest uzależniony od alkoholu” – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku słusznie uznał, że taka informacja nie stanowi informacji publicznej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku sygn. akt II SA/Gd 183/13, LEX nr 1321102).

Problem prawa do prywatności osób pełniących funkcje publiczne dodatkowo pogłębia fakt, że w polskim systemie prawnym nie ma jednolitej definicji osoby pełniącej funkcje publiczne (Uliasz 2013), co z kolei prowadzi do rozszerzania tego pojęcia przez osoby domagające się udostępnienia informacji. Tak więc, w omawianym powyżej badaniu przeprowadzonym przez Stowarzyszenie Watchdog domagano się informacji publicznej w formie listy

imion i nazwisk pracowników samorządowych, którzy we wskazanym roku otrzymali nagrody, oraz wysokości tych nagród i uzasadnienia ich przyznania. W raporcie końcowym, gdzie Stowarzyszenie podsumowuje wyniki badania, pojawiła się informacja o tym, że niektóre samorządy przekazały dane, które nie obejmowały wszystkich pracowników urzędu, a jedynie osoby pełniące funkcje publiczne – z negatywną oceną takiej postawy („Szkoda tylko, że udostępniony wykaz nie dotyczy wszystkich pracowników samorządowych, a tylko tych, którzy pełnią funkcje publiczne” – Wilk 2016: online). Tymczasem zgodnie ze wskazanym wyżej orzecznictwem działanie jednostki samorządu należy ocenić jako prawidłowe, a napiętnowanie takich działań przez Stowarzyszenie i tworzenie listy dobrych oraz złych praktyk w sposób jednostronnie zmierzający do przyznawania priorytetowej roli prawu do informacji, przed prawem do prywatności, może prowadzić do rozszerzenia negatywnych i niezgodnych z orzecznictwem wzorców, gdzie żądania udostępnienia informacji wykraczają rażąco poza zakres zagwarantowany ustawą.

Pojęcie nadużycia prawa do informacji nie występuje w ustawie. Pojawiło się jednakże wśród przedstawicieli doktryny, na określenie zjawisk zmierzających do umyślnego utrudnienia działalności organu, poprzez żądanie informacji przetworzonej wymagającej dużego nakładu pracy, znacznych kosztów przekształcenia albo powielenia, lub też poprzez składanie wniosków, które są obraźliwe lub cyklicznie ponawiane (Bernaczyk 2012: online). Przykładem takiego żądania może być wniosek o udostępnienie wokand sądowych z dłuższego okresu i kilku wydziałów sądu, których skopiowanie, a następnie anonimizacja wymagałyby znacznych nakładów osobowych i finansowych (Drachal 2005: 147).

Jednakże w praktyce stosowania prawa do informacji pojawił się nowy rodzaj nadużyć. Podmioty zobowiązane do udostępniania informacji wskazują, że: „W ostatnim czasie nagminne stało się kierowanie do organów drogą elektroniczną zapytań, które mają stworzyć pretekst do złożenia skargi na bezczynność organu i zasądzenia kosztów zastępstwa procesowego” (Frey 2016: online). Celem działania sprawcy jest „przylapanie” organu zobowiązanego do udostępnienia informacji na przekroczeniu ustawowego terminu 14 dni na jej udostępnienie i złożenie skargi na bezczynność do sądu wraz z wyznaczeniem pełnomocnika, za co przysługuje zwrot kosztów. Stało się to sposobem na łatwy zarobek dla klientów i ich zastępców procesowych.

Model działania bywa różny – wysyłanie zapytania drogą mailową w Wigilię (Frey 2016: online), składanie kilkuset wniosków do jednego organu niewielkiej gminy, co prowadzi do zablokowania pracy urzędu (Jędrzejewska 2012: online), czy też celowe wysyłanie wniosku z adresu poczty elektronicznej, który zostanie rozpoznany jako SPAM, przez co nie dotrze do skrzynki podawczej urzędu (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2642/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/49B9A23901>).

W związku z pojawieniem się takich zachowań, w orzecznictwie sądowym coraz częściej można się spotkać z pojęciem nadużycia prawa do informacji, które polega na „próbie skorzystania z tej instytucji dla osiągnięcia celu innego niż troska o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa i jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność działania administracji i innych organów władzy publicznej” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 1601/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4856ADF275> [pobrano 20.12.2016]), a takie działanie nie korzysta z ochrony prawnej ze strony sądu.

## Podsumowanie

Zagwarantowany w Konstytucji i ustawach dostęp do informacji publicznej daje obywatelom możliwość wywierania wpływu na decyzje polityczne organów administracji publicznej, a także stanowi cenny instrument kontroli tych organów w sprawowaniu władzy publicznej. Odpowiednio wykorzystany, może zapewnić społeczeństwu realny udział w sprawowaniu władzy i doprowadzić, jako pewnego rodzaju forma nacisku na władze, do wykształcenia się dobrych praktyk poprzez promowanie i upowszechnianie informacji o wysokim standardzie zachowań poszczególnych organów administracji. Z pewnością jest to istotny instrument w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego zainteresowanego udziałem w życiu publicznym i aktywnie włączającego się w administrowanie państwem.

Jednakże ze względu na brak precyzji ze strony ustawodawcy w definowaniu podstawowych pojęć związanych z dostępem do informacji istnieje również zagrożenie nadużywania tego prawa przez obywateli. Szczególnie

należy zwrócić uwagę na zagrożenie związane z naruszeniem prawa do prywatności i ochrony danych osobowych osób, o których informacje zawarte są w różnego rodzaju dokumentach urzędowych czy też aktach osobowych. Raz udostępnione, są bowiem wielokrotnie powielane i rozpowszechniane w Internecie, co zamiast zapewnienia transparentności może prowadzić do naruszenia dóbr osobistych wybranych podmiotów.

### Synopsis

#### **Kamila Naumowicz: The Use of the Right to Public Information in Building the Civil Society – Practical Comments**

The aim of this study is to demonstrate on practical examples, how the right of access to public information may be used by the local community to influence political decisions and to ensure citizens' participation in the exercise of power by local governments. The author analyzes the way in which the access to public information contributed to the development of civil society, forcing somehow the formation of good practices in various local government units – the starting point for the discussion will be, among others, the analysis of the initiatives undertaken by non-governmental organizations such as the Citizens Network Watchdog. The research includes both positive and negative aspects of this phenomenon, as far as the abuse of the right to information manifested in some cases. The analysis of selected cases from the practice of local governments leads to some practical comments on the role that the Law on Access to Public Information should play in creating a civil society.

Key words: public information, civil society, social participation, administration control, good practices.

### Bibliografia

- Bernaczyk Michał. 2012. *Nadużycie prawa do informacji*, [http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx\\_news\\_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx\\_news\\_pi1%5Baction%5D=detail&tx\\_news\\_pi1%5Bnews%5D=13078&cHash=dd4c5174f-f46c421eca85c9bafa4cee8](http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bnews%5D=13078&cHash=dd4c5174f-f46c421eca85c9bafa4cee8) [pobrano 26.11.2016].
- Bernaczyk Michał. 2014. *Obowiązek bezwziostkowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Drachal Janusz. 2005. *Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej*, [w:] Jerzy Góral, Roman Hauser, Janusz Trzeciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa: Wydawca Naczelny Sąd Administracyjny.
- Frey Danuta. 2016. *Biznes prawników i klientów na skargach ws. informacji publicznej*, Rzeczpospolita, <http://www.rp.pl/W-sadzie-i-urzedzie/305109894->

- Biznes-prawnikow-i-klientow-na-skargach-ws-informacji-publicznej.html [pobrano 21.11.2016].
- Jędrzejewska Katarzyna. 2012. *Sędziowie mają kłopot z nadużywaniem prawa do informacji*, Gazeta Prawna, <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/655891,sedziowie-maja-klopot-z-naduzywaniem-prawa-do-informacji.html> [pobrano 21.11.2016].
- Kędzierska Kamila. 2016. *Dodatki pracowników urzędów*, „Informacja w Administracji Publicznej” nr 3, dostęp elektroniczny: baza Legalis.
- Kręcis-Sarna Agnieszka. 2016. *Akta osobowe pracownika a informacja publiczna*, „Informacja w Administracji Publicznej” nr 3, dostęp elektroniczny: baza Legalis.
- Sakowska-Baryła Marlena. 2014. *Dostęp do informacji publicznej a ochrona danych osobowych*, Wrocław: Presscom.
- Sieć obywatelska Watchdog Polska (<http://siecobywatelska.pl> [pobrano 21.11.2016]).
- Sitniewski Piotr Marek. 2014. *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Stefanicki Robert. 2004. *Ustawa o dostępie do informacji publicznej*. Wybrane zagadnienia w świetle orzecznictwa sądowego, „Państwo i Prawo” z. 2, s. 94–105.
- Uliasz Joanna. 2013. *Osoby pełniące funkcje publiczne też mają prawo do prywatności*, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/osoby-pelniace-funkcje-publiczne-tez-maja-prawo-do-prywatnosci> [pobrano 21.11.2016].
- Wilk Bartosz. 2016. *Kto, ile, za co? – zobacz mapę nagród w samorządach!*, <http://informacjapubliczna.org/aktualnosci/test-nagrodowy-siecobywatelska-pl/> [pobrano 21.11.2016].
- Wilk Bartosz. 2017. *Podsumowanie monitoringu szpitali*, <http://informacjapubliczna.org/aktualnosci/mapa-szpitali/> [pobrano 21.11.2016].
- Zawadzka Zofia. 2013. *Wolność prasy a ochrona prywatności osób wykonujących działalność publiczną. Problem rozstrzygania konfliktu zasad*, Warszawa: Wolters Kluwer.

### **Orzecznictwo i źródła prawa:**

- Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kaliszu z dnia 10 grudnia 2012 r. SKO-4123/51/12, [www.informacjapubliczna.org.pl](http://www.informacjapubliczna.org.pl) [pobrano 21.11.2016].
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2014, Nr 0, poz.782, tekst jednolity ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2016, poz. 2134, tekst jednolity ze zm.).



- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2016, poz. 353, tekst jednolity ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. zmieniająca ustawę o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. (Dz.U. 2016, poz. 2249).
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 lipca 2003 r., II S.A. 837/03, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl) [pobrano 21.11.2016].
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 września 2012 r., I OSK 1499/12, LEX nr 1233160.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 czerwca 2014 r., I OSK 2488/13, Legalis.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 stycznia 2015 r., I OSK 634/14, Legalis.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 1601/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4856ADF275> [pobrano 20.12.2016].
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2642/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/49B9A23901> [pobrano 12.06.2017].
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 lipca 2004 r., sygn. akt K 20/03, OTK-A 2004/7.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 marca 2006 r., K 17/05, Legalis.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 29 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Gd 183/13, LEX nr 1321102.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 7 marca 2013 r., II SA/Po 47/13, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl) [pobrano 21.11.2016].
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 6 maja 1997 r., II SA/WR 929/96, ONSA 1998, Nr 2, poz. 54.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 5 czerwca 2014 r., IV SAB/WR 45/14, Legalis.

**Anna Mielczarek-Żejmo**  
Uniwersytet Zielonogórski

## **Efekt odwrócenia w gminnych procesach konsultacji społecznych**

### **Streszczenie**

Uczestniczenie obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych jest traktowane w ostatnich latach jako warunek skuteczności zmian społeczno-gospodarczych. Efektem tego jest upowszechnianie idei dialogu obywatelskiego i poszerzanie zakresu okoliczności, które wymagają stosowania jednego z narzędzi partycypacji obywatelskiej: konsultacji społecznych. Można zauważyć, że przynajmniej w niektórych przypadkach opinie obywateli wyrażone w trakcie konsultacji są traktowane instrumentalnie (jako realizacja obowiązku ustawowego), a same konsultacje społeczne prowadzą do skutków niezamierzonych, tj. negatywnych opinii i nastawień względem tej formy dialogu społecznego. Celem artykułu jest próba zastosowania koncepcji odwrócenia (Boudon 2008) do wyjaśnienia tego zjawiska. Do warunków powstawania efektu odwrócenia w procesach konsultacji społecznych można zaliczyć szczególnie charakter przedmiotu konsultacji, sposób ich realizacji, cechy uczestników procesów oraz rodzaj relacji pomiędzy władzą lokalną i innymi podmiotami w gminie.

Ilustracji rozpatrywanych w artykule problemów służy materiał źródłowy zgromadzony w trakcie badań realizowanych w trzech gminach województwa lubuskiego. Jest to siedem wywiadów z przedstawicielami lokalnych władz oraz administracji publicznej; analiza dokumentów zastanych (raporty z konsultacji społecznych; artykuły prasowe; uchwały dotyczące zasad i trybu prowadzenia konsultacji społecznych – próba wyczerpująca); obserwacja uczestnicząca (udział w konsultacjach społecznych).

Słowa kluczowe: dialog społeczny, partycypacja obywatelska, konsultacje społeczne, efekt odwrócenia.

### **Wstęp**

Celem artykułu jest próba zastosowania koncepcji odwrócenia (Boudon 2008) do wyjaśnienia niezamierzonych skutków upowszechniania konsultacji społecznych. W określonych warunkach ta forma dialogu społecznego,

w wyniku „wymuszonych” doświadczeń, płynących z obowiązku zasięgania opinii mieszkańców na temat aktów prawa miejscowego itp., zostaje uznana za nieprzynoszącą realnych skutków, niepotrzebną. W procesach konsultacji społecznych za odwrócenie można uznać utrwalenie lub powstanie negatywnych przekonań dotyczących znaczenia udziału mieszkańców w podejmowaniu decyzji publicznych. Artykuł zawiera odpowiedź na pytanie, na czym polega efekt odwrócenia w procesach konsultacji społecznych oraz jakie są jego uwarunkowania.

Dążenie do poszerzania kompetencji obywateli w procesach podejmowania decyzji publicznych, dostrzegane w ostatnich latach w krajach Unii Europejskiej, wynika co najmniej z trzech przesłanek. Mają one charakter teoretyczny, empiryczny i praktyczny:

1. Partycypacja jest postrzegana jako warunek przełamania kryzysu w sferze publicznej, za którego przejaw zwykło się przyjmować niewydolność państwa np. w zakresie ochrony zdrowia czy opieki społecznej. W omawianym tu kontekście zagadnienia partycypacji obywatelskiej inspirują środowiska akademickie do tworzenia modeli rozwoju lokalnego (Lewenstein 2010). Koncepcje te wiążą się z założeniem, że społeczności lokalne są zdolne do diagnozowania własnych problemów, konstruowania strategii ich rozwiązywania oraz uruchamiania sił i środków służących wdrożeniu zaplanowanych działań (Lewenstein 2010).

2. Kryzys dostrzegany jest także w sferze polityki. Zauważalne jest osłabienie instytucji demokracji przedstawicielskiej. Jednocześnie poziom bezpośredniego zaangażowania obywateli w podejmowanie decyzji w sferze publicznej w społecznościach lokalnych pozostaje na stosunkowo niskim poziomie (Olech 2012). Stąd bierze się zainteresowanie odmianami systemów demokratycznych, takimi jak demokracja deliberatywna, której możliwość upowszechnienia upatruje się w rozwoju nowych mediów. Dzięki nim mają zostać spełnione główne warunki stosowania różnych form podejmowania decyzji w wyniku dyskusji, jak np. jednakowe szanse uczestniczenia członków społeczności (nawet dużych) w procesach decyzyjnych (Coleman, Przybylska, Sintomer 2015).

3. Mimo wad i ograniczeń partycypacji (Miessen 2013; Stankiewicz, Stasiak, Suchomska 2015), jej narzędzia są wykorzystywane praktycznie i przynoszą pozytywne skutki, np. w łagodzeniu lokalnych konfliktów (Skrzypiec 2010), formułowaniu lokalnych polityk (Celiński 2014). Partycypacyjne

sposoby rozwiązywania problemów społecznych (np. program aktywności lokalnej), z powodu ich skuteczności, weszły do kanonu narzędzi polityki społecznej. Pomoc społeczna jest również obszarem, w którym kładzie się nacisk na partycypacyjny charakter procesu tworzenia dokumentów strategicznych dotyczących rozwiązywania problemów społecznych (por. *Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014–2020*).

Idea dialogu społecznego jest upowszechniana w krajach Unii Europejskiej jako jeden z warunków powodzenia procesów społeczno-gospodarczych na wszystkich poziomach życia społecznego: lokalnym, regionalnym, narodowym i ponadnarodowym (Wódz, Wódz 2007; Kurczewska 2014). Jej rola została podkreślona m.in. w *Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską* (Nicea 2000) oraz w *Karcie Praw Podstawowych* (Nicea 2000). Jednym z oczekiwanych efektów jest odejście systemów politycznych od koncentracji na określonych, formułowanych przez siebie zagadnieniach (Luhmann 1994): „Możliwości orientowania się w pewnym ograniczonym kompleksie środowiskowym w różnych dziedzinach kształtują się na swój sposób, zawsze jednak są okupione brakiem wrażliwości na wszelkie inne aspekty” (tamże: 32). W procesie instytucjonalizacji działalności samorządów nastąpiła koncentracja uwagi na podnoszeniu zdolności do realizacji niezbędnych inwestycji, przy jednoczesnym pomijaniu spraw społecznych. Skutkiem tego było ograniczenie inicjatywy obywatelskiej, aktywności poza strukturami władzy, traktowanej jako swoista konkurencja (Frączak 2010). Ograniczenie to może zostać przełamane poprzez rozwój komunikacji, tak wewnątrz systemu politycznego, jak i z jego środowiskiem zewnętrznym. Można przypuszczać, że dopuszczenie do głosu obywateli będzie sprzyjać uwrażliwieniu na pomijane dotąd kwestie. Skutkiem działań upowszechniających dostęp obywateli do decydowania o sprawach publicznych jest wzrost liczby okoliczności, w których obligatoryjne jest prowadzenie konsultacji społecznych jako jednego z narzędzi dialogu społecznego (Theis 2010; Misztal 2015). Spodziewanym efektem, poza podniesieniem jakości decyzji publicznych, ma być wytworzenie wzorów włączania obywateli w tworzenie polityk publicznych oraz wzrost kompetencji umożliwiających współdecydowanie zarówno wśród samorządowców, jak i obywateli. Jednak, przynajmniej częściowo, zauważalny jest inny efekt. W niektórych przypadkach

procesy konsultacji społecznych przyjmują charakter fasadowy, a udział obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych staje się pozorny (Theis 2010).

W rozumieniu Raymonda Boudona (2008) efekt odwrócenia oznacza skutki indywidualne lub zbiorowe wynikające z zestawiania indywidualnych zachowań jednostkowych, które nie były wpisane w cele osób działających. Jak twierdzi autor tego ujęcia, zjawisko to nie jest nowym zagadnieniem w nauce. Boudon uznaje podobieństwo swojej koncepcji i sformułowanych wcześniej teorii (np. teoria anomii Émile'a Durkheima, koncepcja samospełniającego się proroctwa czy skutków ubocznych Roberta Mertona). Efekt odwrócenia oznacza według niego wystąpienie skutków niezamierzonych: (1) o zabarwieniu pozytywnym lub negatywnym, (2) dotyczących jednostek lub grup społecznych, (3) zarówno możliwych, jak i niemożliwych do przewidzenia. Zawsze jednak są to skutki, których wywołanie nie było intencją osób działających. Ilustracją koncepcji wykorzystaną przez Boudona są skutki upowszechnienia kształcenia na poziomie wyższym i osłabienia nierówności edukacyjnych, które nie doprowadziły do obniżenia nierówności ekonomicznych, przyczyniły się jednak do znacznego wzrostu rozbieżności średnich zarobków w każdej kategorii wykształcenia. Wyjaśniając przyczyny efektu odwrócenia, Boudon odwołał się do koncepcji racjonalnego wyboru, uznając, że indywidualne zachowania jednostek (np. decyzje o przyłączeniu się do działań wspólnotowych) są podyktowane kalkulacją kosztów i zysków.

Ilustracji rozpatrywanych w artykule problemów służy materiał źródłowy zgromadzony w trakcie badań realizowanych w trzech gminach województwa lubuskiego. Składa się nań siedem wywiadów z przedstawicielami lokalnych władz oraz administracji publicznej, analiza dokumentów zastanych (raporty z konsultacji społecznych, artykuły prasowe, uchwały dot. zasad i trybu prowadzenia konsultacji społecznych) oraz obserwacja uczestnicząca (udział w konsultacjach społecznych). Zgromadzony materiał badawczy służy przedstawieniu zagadnienia omawianego w niniejszym artykule. Pełny opis i wyjaśnienie zjawiska wymagają realizacji szerokich badań z wykorzystaniem zarówno jakościowych, jak i ilościowych sposobów gromadzenia danych.

Do porównań zostały wybrane trzy gminy województwa lubuskiego. Gminy te są do siebie podobne pod względem strukturalnym i funkcjonalnym. Po pierwsze, mają charakter miejsko-wiejski. Po drugie, liczba ludności jest w nich stosunkowo niska (od 17 357 do 20 009 mieszkańców). Po trzecie,

pełnią funkcję administracyjną – na ich obszarze znajdują się starostwa powiatowe i podległe im jednostki. Gminy te różnią się znacząco ze względu na uwarunkowania konsultacji społecznych określonych w uchwałach o trybie i zasadach ich prowadzenia. W jednej z gmin nie uchwalono dokumentu określającego prowadzenie konsultacji społecznych z podmiotami innymi niż organizacje pozarządowe i podmioty działające na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego. Uchwała dotycząca sposobu konsultowania spraw z organizacjami pozarządowymi ma węższy charakter, wyznacza wąskie grono interesariuszy oraz ogranicza zakres tematyczny ewentualnych konsultacji. Pozostałe gminy dysponują zarówno uchwałami dotyczącymi zasad i trybu prowadzenia konsultacji społecznych, jak i sposobu konsultowania projektów prawa miejscowego z organizacjami pozarządowymi.

Warunki realizacji konsultacji społecznych, określone przez dokumenty obowiązujące w obu gminach, różnią się znacząco. W jednej z wybranych gmin odpowiadają one standardom prowadzenia konsultacji społecznych proponowanym przez praktyków z Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (Chrzanowski et al. 2013). Uchwała o zasadach i trybie prowadzenia konsultacji społecznych między innymi zobowiązuje urzędników do zbierania uwag mieszkańców stosunkowo długo – przez dwadzieścia jeden dni; nakłada obowiązek prowadzenia akcji informacyjnej poprzedzającej konsultacje społeczne; określa szeroki wachlarz narzędzi konsultacyjnych, w tym narzędzi umożliwiających aktywny udział obywateli w formułowaniu rozwiązań lokalnych problemów (m.in. spacer studyjny, debaty, warsztaty). Zasady prowadzenia konsultacji społecznych w drugiej gminie regulują co prawda ich przebieg, ale stanowią niekiedy barierę dla ich ogłaszania, sprawnej realizacji i efektywności. Za ograniczające można uznać: podejmowanie decyzji o ogłoszeniu konsultacji społecznych przez radę gminy (zamiast przez burmistrza); wyznaczenie na wysokim poziomie udziału mieszkańców gminy uprawniającego do inicjatywy w sprawie zgłoszenia konsultacji (10% – to około 1700 osób); wskazanie przede wszystkim narzędzi, które umożliwiają wysyłanie komunikatów od mieszkańców do władzy, ewentualnie od władzy do mieszkańców. Brak jest sposobów pozwalających na współpracę (Woźniak 2002) przy tworzeniu rozwiązań przez obie strony.

Dalsza część artykułu zawiera próbę wyjaśnienia, na czym polega efekt odwrócenia w lokalnych procesach konsultacji społecznych i w jaki sposób

efekt ten przejawia się w gminach wybranych do analizy, oraz zestawienie warunków, które mogą sprzyjać występowaniu niekorzystnych skutków stosowania tej formy dialogu społecznego.

### **Przejawy efektu odwrócenia w procesach konsultacji społecznych**

Spodziewanym efektem upowszechniania idei partycypacji jest wzrost udziału obywateli w kreowaniu polityk publicznych, wytworzenie wzorów związanych z włączaniem ich w procesy decyzyjne i podnoszenie kompetencji w tym zakresie wśród samorządowców (przedstawicieli władzy i administracji publicznej na poziomie lokalnym) oraz mieszkańców. Jednocześnie doświadczenia niektórych gmin w Polsce wskazują, że „przymus” realizacji konsultacji społecznych może skutkować powstaniem lub utrwaleniem się negatywnych przekonań wobec uczestniczenia obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych. Za Boudonem (2008) skutek taki można nazwać efektem odwrócenia.

Przykładem tematu wzbudzającego w ostatnim czasie zainteresowanie polityczne jest poszerzenie udziału obywateli w procesach podejmowania decyzji na szczeblu lokalnym, regionalnym, narodowym i ponadnarodowym. Gotowość do szerokiego konsultowania proponowanych zmian była jednym z ważniejszych haseł w kampanii prezydenckiej oraz parlamentarnej w 2015 roku. Organy UE poszerzają katalog spraw, do których opracowywania należy angażować obywateli. Przykładem są przedsięwzięcia rewitalizacyjne, które na mocy ustawy z 9 października 2015 roku lub wytycznych ministerialnych w zakresie opracowywania programów rewitalizacji mają mieć charakter partycypacyjny zarówno na etapie diagnozy, tworzenia dokumentu, jak i jego wdrażania oraz monitorowania i ewaluacji procesu wyprowadzania obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego. Przy czym nie bez znaczenia są określone ustawą (dogodne dla obywateli) warunki realizacji idei partycypacji, które wyznaczają moment ich realizacji, czas trwania i sposoby komunikowania się z mieszkańcami (Moon 1993). Wymóg wspierania relacji pomiędzy władzą a podmiotami społeczeństwa obywatelskiego oraz przedstawicielami sfery gospodarczej w decydowaniu o politykach lokalnych skutkuje między innymi przesunięciem akcentu z rządu na taki rodzaj zarządzania lokalnego (Klijn, Skelcher 2007), w którym są wyrażane, sankcjonowane i realizowane publiczne wartości społeczności.

Formalne warunki włączania obywateli w podejmowanie decyzji publicznych, w gminach wybranych do ilustracji efektu odwrócenia w procesach konsultacji społecznych, są zróżnicowane. Jednak nastawienie wobec tej formy dialogu społecznego, prezentowane przez przedstawicieli władzy i urzędników, przedstawia się podobnie i przyjmuje trzy cechy. Są to: (a) przewaga „konsultacji” nieformalnych nad formalnymi; (b) obawa lub krytyka aktywności tzw. piniaczego kapitału społecznego; (c) negowanie znaczenia opinii mieszkańców wskutek przywiązania do zasad demokracji przedstawicielskiej.

W latach 2008–2016 w omawianych gminach stosunkowo rzadko prowadzone były konsultacje formalne (a). Ogłoszono od dziesięciu do trzydziestu konsultacji społecznych. W pięciu przypadkach konsultacje miały charakter obligatoryjny i dotyczyły zmiany lokalnych granic oraz powoływania i funkcjonowania jednostek pomocniczych gmin. We wszystkich gminach program współpracy z organizacjami społecznymi i podmiotami pożytku publicznego był konsultowany łącznie dwanaście razy (1/3 wszystkich konsultacji we wszystkich gminach), przy czym jedna z gmin od 2008 roku raz przeprowadziła konsultacje w tej sprawie. Pięciokrotnie konsultacje dotyczyły dokumentów strategicznych gmin (strategii rozwoju, programów rewitalizacji, programu wsparcia rodzin). W pozostałych przypadkach (jedenaście) konsultacje dotyczyły innych kwestii mieszczących się w określeniu „sprawy ważne dla mieszkańców gminy”. Były to m.in. inwestycje, inicjatywa lokalna, powołanie rady seniorów itp. Przykładowo w gminie, w której zostały uchwalone korzystne warunki prowadzenia konsultacji społecznych, podjęto decyzję o realizacji konsultacji społecznych dotyczących poszerzenia granic cmentarza komunalnego o część przestrzeni publicznej z funkcją rekreacyjno-wypoczynkową. Przebieg i efekty tych konsultacji zostały ocenione negatywnie przez przedstawicieli samorządu – lokalne władze i pracowników administracji publicznej.

Z drugiej strony, reprezentanci władzy lokalnej deklarowali, że stosunkowo często w zróżnicowanych sprawach zasięgają opinii mieszkańców, korzystając ze sposobów nieformalnych. Dzieje się to głównie przy okazji spotkań inicjowanych zarówno przez samorządowców, jak i mieszkańców. Najczęściej „konsultacje” tego rodzaju odbywają się z powodu planowanych inwestycji oraz opracowywania projektów zagospodarowania części przestrzeni publicznej i dotyczą potrzeb i oczekiwań osób, z którymi są



bezpośrednio związane. Poznawanie opinii mieszkańców przez samorządowców za pomocą nieformalnych sposobów niesie ze sobą pewne korzyści. Wskazuje na potrzebę odczuwaną w tym zakresie przez samorządowców i oznacza uznanie przez nich pewnego zakresu kompetencji mieszkańców co do spraw przedkładanych im do zaopiniowania. Ponadto poszerza zakres wpływu obywateli na decyzje publiczne w sytuacji rezygnacji z prawnie usankcjonowanych form dialogu społecznego. Niesie jednak ze sobą pewne bariery dla partycypacji obywatelskiej. Najważniejszą z nich jest ograniczenie szans wszystkich osób, których sprawa dotyczy, na wyrażenie swoich potrzeb i oczekiwań. Wynika to z rezygnacji z zasad zawartych w odpowiednich dokumentach, ustalających warunki prowadzenia konsultacji społecznych, określających czas i formę ogłaszania konsultacji, czas ich trwania oraz przebieg (np. formy i terminy ich realizacji). Reguły te decydują o dostępie przedstawicieli wszystkich środowisk zainteresowanych przedmiotem konsultacji do informacji i możliwości wyrażenia swojego stanowiska. Prowadzenie konsultacji poza oficjalną formułą przyczynia się do zawężenia liczby ich uczestników do środowisk powiązanych z przedstawicielami władzy i administracji publicznej. Efekty takich procesów są niepełne, jednostronne i prezentują stanowisko wąskich grup względnie jednorodnych mieszkańców. Rezygnacja z realizacji oficjalnych zasad konsultacji społecznych niesie z sobą ryzyko upraszczania procesów komunikacyjnych i daje możliwość filtrowania informacji przez władzę i administrację (Luhmann 1994).

Ważnym argumentem przeciwko rozszerzeniu zakresu konsultowanych spraw oraz większej liczbie konsultacji w gminach było (b) doświadczenie z aktywnością osób realizujących inne cele niż określone w odpowiedniej uchwale lub zarządzeniu o konsultacjach i sięganie po formy komunikacji prowadzące do powstawania lub eskalacji konfliktów w społeczności lokalnej. Samorządowcy zauważali, że formuła konsultacji społecznych sprzyja aktywizacji tzw. piniaczego kapitału społecznego. Ogłoszenie i upowszechnienie informacji o konsultacjach społecznych w całej społeczności i ich publiczny charakter nierzadko przyciąga osoby realizujące inne niż założone cele, np. partykularne cele polityczne. Rozmówcy wskazywali na destrukcyjny charakter zdarzeń tego rodzaju. Skutkują one obniżeniem poziomu debaty publicznej, prowadzą do powstawania lub eskalacji konfliktów, przyczyniają się do podejmowania decyzji o niskiej wartości merytorycznej. Przedstawiciele każdej z gmin przedstawiali w trakcie wywiadów przykłady

konsultacji, które były nieskuteczne z punktu widzenia interesu publicznego. W ich opinii prowadziły one do wyboru rozwiązania niekorzystnego lub co najmniej gorszego niż postulowane propozycje (por. Crow, Allan 1994). Argumenty podawane przez uczestników konsultacji społecznych opierały się na stereotypach, niedoinformowaniu lub fałszywych przesłankach.

Ostatni aspekt wypowiedzi uczestników wywiadów, wyjaśniający rzadkie korzystanie przez samorządy lokalne z konsultacji społecznych w procesach podejmowania decyzji, wskazuje na (c) uznanie kluczowej roli burmistrza piastującego swoje stanowisko z wyboru mieszkańców. W wypowiedziach tych akt wyboru był utożsamiany z wyrazem zaufania do przyszłych decyzji burmistrza i nadaniem mu wyłącznych kompetencji do ich podejmowania. Oznacza to uznawanie przez uczestników badań zasad demokracji przedstawicielskiej za wiodące i jednocześnie uzasadniające niski poziom upowszechnienia konsultacji w gminie. Sprzyja to także utrzymywaniu się na szczęblu lokalnym podziału: „my” i „oni”, władza i mieszkańcy.

Samorządy poddane badaniu stosunkowo rzadko wykorzystywały konsultacje społeczne jako formę dialogu społecznego. Realizowane konsultacje miały niewielki zakres tematyczny. Wypowiedzi samorządowców wskazują na niejednoznaczność oceny konsultacji społecznych w procesach decyzyjnych. Z jednej strony przedstawiciele lokalnych władz deklarują, że pytają mieszkańców o ich potrzeby i oczekiwania w trakcie nieformalnych spotkań. Z drugiej strony formułują sądy o zabarwieniu negatywnym na temat przydatności konsultacji społecznych w zarządzaniu sferą publiczną, ich efektywności i przebiegu. Przekonania te, jak twierdzą, powstały w wyniku negatywnych doświadczeń w realizacji tej formy dialogu społecznego. Niekorzystny przebieg procesu włączania mieszkańców w podejmowanie decyzji publicznych zachodzi w określonych warunkach. W dalszej części artykułu znajduje się charakterystyka czterech z nich.

### **Czynniki sprzyjające powstawaniu efektu odwrócenia w procesach konsultacji społecznych**

Włączanie obywateli w podejmowanie decyzji publicznych jest traktowane jako próba poprawy ich jakości i przezwyciężenia kryzysu demokracji przedstawicielskiej. Powstawaniu efektu odwrócenia w procesach konsultacji

społecznych sprzyja szereg czynników. Poniżej znajduje się charakterystyka czterech z nich, wzajemnie ze sobą powiązanych, wyłonionych w trakcie analiz przebiegu konsultacji społecznych w wybranych gminach. Odnoszą się one do: (1) szczególnej postaci przedmiotu konsultacji, (2) zastosowanych technik, (3) cech uczestników procesów oraz szerszego kontekstu w postaci (4) zakresu włączania mieszkańców w procesy decyzyjne w gminie, inaczej – relacji pomiędzy samorządem a pozostałymi podmiotami w społeczności lokalnej.

Jednym z kluczowych aspektów efektywnych konsultacji społecznych jest odpowiednio sformułowany ich przedmiot i cel. Zgodnie z zasadami prowadzenia konsultacji społecznych ważne jest powiązanie przedmiotu i celu konsultacji z realnymi potrzebami mieszkańców oraz problemami, które leżą w ich kompetencjach i o których mogą orzekać (mają wiedzę i doświadczenie). Tymczasem analiza konsultacji w omawianych gminach wskazuje, że najczęściej przedmiot konsultacji społecznych jest formułowany w sposób, który można uznać za abstrakcyjny. Po pierwsze, na ogół jest on związany z realizacją obowiązków ustawowych, które nie odnoszą się bezpośrednio do codziennego funkcjonowania mieszkańców. Od 2008 roku w przykładowych gminach najczęściej realizowano konsultacje dotyczące programu współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami pożytku publicznego. Konsultacje w innych tzw. ważnych sprawach dla gmin były ogłaszane rzadziej. Po drugie, opiniowanie projektów przepisów prawa miejscowego wymagało od mieszkańców szczególnych kompetencji. Na przykład do uczestniczenia w dyskusji na temat poszerzenia granic cmentarza komunalnego niezbędna była znajomość przepisów sanitarnych. Akcja informacyjna poprzedzająca konsultacje nie obejmowała tego wątku. Po trzecie, konsultacje dotyczyły decyzji czy propozycji rozwiązań wypracowanych wcześniej bez udziału mieszkańców. Zadaniem uczestników konsultacji było na ogół opowiedzenie się za lub przeciw zaproponowanym rozwiązaniom. Taki sposób formułowania przedmiotu i celu konsultacji społecznych sprawia wrażenie fasadowości działań. Zadanie stawiane przed uczestnikami konsultacji społecznych jest ograniczane (na ogół) do akceptacji wypracowanych wcześniej koncepcji bez możliwości realnego wpływu na podejmowane decyzje.

Sposób prowadzenia konsultacji społecznych, szczególnie dobór technik, jest znaczący dla stopnia udziału mieszkańców w podejmowaniu decyzji

publicznych. W gminach, którym przyglądamy się w niniejszym artykule, do najczęściej stosowanych sposobów konsultacji należały spotkania, ankiety i możliwość pisemnego zgłaszania uwag. W przywoływanych wcześniej konsultacjach dotyczących powierzchni cmentarza komunalnego zastosowano tzw. ankietę, spacer studyjny, debatę publiczną oraz zbieranie pisemnych uwag. W trakcie analizy zgromadzonych materiałów uwzględniono także dyskusje, które odbyły się na forach internetowych. Wśród wymienionych form były takie, które umożliwiają podejmowanie decyzji wspólnie przez władze samorządowe i mieszkańców (spacery studyjne, debata). Pewnym ograniczeniem może jednak być ich incydentalność – do udziału w wymienionych formach konsultacji zaproszono mieszkańców raz, bez możliwości kontynuowania czy pogłębiania omawianych wątków na dalszych etapach procesu decyzyjnego. W konsultacjach dotyczących granic cmentarza największe wątpliwości budziło „głosowanie” na proponowane rozwiązania za pomocą ankiety. Ankieta była rozpowszechniana poprzez lokalne instytucje publiczne (np. urzędy, bibliotekę miejską) bez kontroli nad tym, kto wypełnia pozostawiane tam kwestionariusze. W efekcie władze gminy zdecydowały się nie brać pod uwagę wyników ankiety przy podejmowaniu decyzji, choć zgromadzono znaczną liczbę głosów (niemal trzy tysiące). Mimo zaangażowania wielu podmiotów (lokalne instytucje i organizacje, w tym organizacje społeczne) i uruchomienia stosunkowo wysokich środków, proces został oceniony negatywnie przez przedstawicieli władz i lokalnej administracji.

Przebieg procesu konsultacji społecznych, szczególnie dobór narzędzi oraz sposób ich realizacji, znacząco warunkują rezultaty udziału mieszkańców w podejmowaniu decyzji publicznych. Decydują o stopniu udziału mieszkańców w wypracowywaniu rozwiązań i jakości osiągniętych efektów. Nieadekwatne lub nieumiejętne stosowanie technik konsultacji społecznych prowadzi do rozczarowania środowisk samorządowych tą formą dialogu społecznego i przyczynia się do uznawania jej za mało istotną.

Kolejny z sugerowanych warunków powstawania efektu odwrócenia w procesach konsultacji społecznych dotyczy jednostek i zasobów kształtujących ich praktyki obywatelskie. Analiza dokumentów oraz wypowiedzi przedstawicieli władz i administracji publicznej wybranych gmin wskazuje na stosunkowo niskie zainteresowanie mieszkańców ofertą konsultacji społecznych oraz destrukcyjny wpływ niektórych mieszkańców aktywizujących się w trakcie publicznych wydarzeń tego rodzaju. Spostrzeżenia te sugerują,

że zaangażowanie obywatelskie w analizowanych gminach wpisuje się w tendencje charakterystyczne dla całego kraju. Lech Szczegółła (2015) uważa, że przyczyn aktualnego stanu aktywności obywatelskiej w Polsce (apatia polityczna) można m.in. upatrywać w zasobach kształtujących praktyki obywatelskie, do których autor zalicza status społeczno-ekonomiczny jednostek, wzory kulturowe oraz zasoby społeczne.

Według tego autora, pozycja, status jednostki są dobrymi wskaźnikami zainteresowań i kompetencji warunkujących postrzeganie celowości własnego zaangażowania obywatelskiego. Ze statusem wiążą się wzory i presje środowisk, które wyznaczają przynależność (statusową). W wyniku wzmożonej ruchliwości społecznej ostatniego dwudziestopięciolecia doszło do zróżnicowania poszczególnych warstw społecznych ze względu na pochodzenie ich członków. Spowodowało to także „wymieszanie” wzorów uczestniczenia w życiu publicznym. Natomiast kultura polityczna oznacza tu sposoby odnoszenia się do polityki oraz relacji państwo-obywatel. Do cech wyposażenia kulturowego Szczegółła zalicza m.in. niskie zainteresowanie i poinformowanie „polityczne”, współistniejące z poczuciem alienacji oraz przekonaniami o fasadowym charakterze demokratycznych instytucji. W tym zestawieniu autor poszukuje odpowiedzi na pytanie, „dlaczego wysoki poziom niezadowolenia z jakości polskiej demokracji nie motywuje – przeważnie – do własnych zaangażowań choćby udziału w wyborach” (tamże: 108). Zasoby społeczne jednostek, rozumiane przez Szczegółła w kategoriach kapitału społecznego, wynikają z ich połączeń (powiązań) ze środowiskiem grup i wspólnot lokalnych, w jakich na co dzień funkcjonują. Sposób osadzenia jednostki w strukturze poziomych więzi społecznych jest rozpatrywany tutaj jako źródło kontaktów, informacji i zainteresowań, które pełnią funkcję swoistego pomostu łączącego sferę prywatnych i publicznych aktywności obywatelskich. I odwrotnie, poczucie wyobcowania w sferze publicznej wynika z wyobcowania społecznego, ponieważ „zakres i siła więzi «pomostowych» jest istotną determinantą motywacji do uczestnictwa” (tamże: 109).

Ostatnim z proponowanych warunków wyjaśniających powstawanie efektu odwrócenia w procesach konsultacji społecznych są relacje pomiędzy władzami samorządowymi a innymi podmiotami w gminie, szczególnie organizacjami społecznymi, przedsiębiorcami i mieszkańcami. Za dominującą można uznać instrumentalny charakter tych relacji (Klijn, Skelcher

2007). Włączanie różnych podmiotów w tworzenie polityk publicznych w wybranych gminach przybiera zasadniczo trzy cechy. Po pierwsze, rzadko ma miejsce. Przykładem są konsultacje społeczne. W ciągu ostatnich ośmiu lat były one ogłaszane raz lub dwa razy w roku w każdej z analizowanych gmin. W dwóch gminach były stosowane także inne formy angażowania mieszkańców w tworzenie polityk publicznych. Mają one jednak charakter incydentalny (w jednej z gmin raz do roku mieszkańcy wybierają pięć inwestycji w ramach budżetu obywatelskiego) lub nieznaczny zasięg (inicjatywa lokalna z dofinansowaniem do 10 tys. zł). Trzecia z gmin nie wykorzystywała w momencie powstawania artykułu żadnej z wymienionych form włączania mieszkańców w tworzenie polityk publicznych. Głosowanie w budżecie obywatelskim odbyło się w niej jeden raz. Władze zrezygnowały z ogłoszenia kolejnej edycji z powodu negatywnej oceny efektów pierwszego plebiscytu. Po drugie, na ogół to władze samorządowe decydują o tym, jakie sprawy wymagają zasięgnięcia opinii mieszkańców. Konsultacje społeczne w omawianych gminach były ogłaszane z inicjatywy odpowiedniego organu samorządowego (burmistrza lub rady miasta). W jednej z gmin inicjatywa obywatelska obwarowana jest wysokim progiem (10% mieszkańców), w innej zaangażowanie obywateli nie jest określone formalnie (brakuje odpowiednich przepisów). Mieszkańcy trzeciej jak dotąd nie skorzystali z przywileju inicjatywy obywatelskiej, chociaż rozwiązania zawarte w odpowiedniej uchwale są dla nich korzystne – do złożenia wniosku wystarczą podpisy pięćdziesięciorga mieszkańców. Po trzecie, wrażenie instrumentalnego traktowania głosu mieszkańców w tworzeniu polityk publicznych pogłębia przedstawianie mieszkańcom do zaopiniowania przygotowanych wcześniej rozstrzygnięć, o czym była mowa powyżej.

W relacjach pomiędzy samorządowcami a innymi podmiotami zaznacza się trójczołowy podział na politykę, administrację i publiczność (Luhmann 1994). Incydentalność i zawłaszczenie decyzji o ogłaszaniu konsultacji oraz wykluczenie mieszkańców z tworzenia rozwiązań lokalnych problemów sugeruje, że w omawianych przypadkach mamy raczej do czynienia z instrumentalnym traktowaniem przez władzę innych podmiotów funkcjonujących w sferze publicznej. W relacjach tego rodzaju sięga się po różne formy dialogu społecznego, jednak ostateczne decyzje są podejmowane przez władze.

## Zakończenie

Prezentowane rozważania dotyczą konsultacji społecznych, których przebieg lub wyniki stają się argumentem na rzecz wykluczania mieszkańców z podejmowania decyzji publicznych przez nich samych lub przez władze samorządowe. Efekt ten jest odwrotny od intencji instytucji nadrzędnych, takich jak UE, upowszechniających ideę dialogu społecznego. Działania promujące dialog społeczny wynikają z niekorzystnej diagnozy sfery publicznej i niedostatków demokracji przedstawicielskiej. Wsparcie procesów komunikacyjnych pomiędzy władzą a obywatelami ma przynosić zainteresowanie pierwszych dyskredytowanymi dotąd tematami i uwrażliwiać na ważne społecznie kwestie. Stąd wydłużeniu ulegają listy okoliczności, w których obligatoryjne staje się prowadzenie konsultacji społecznych. Jednak w omawianych przykładach „przymus” partycypacji odcisnął swoje piętno na lokalnych procesach decyzyjnych. Wskutek tego dochodzi do efektu odwrócenia w postaci powstania lub utrwalenia negatywnych opinii o aktywności mieszkańców w podejmowaniu decyzji publicznych. W wyniku niepowodzeń poszczególnych procesów konsultacyjnych możliwe jest zniechęcenie lokalnych władz do podejmowania dalszych wysiłków na rzecz włączania mieszkańców w tworzenie polityk publicznych.

Na podstawie powyższych analiz można przypuszczać, że efekt odwrócenia w większym stopniu dotyczy samorządów, które strukturalnie, behawioralnie i mentalnie (nastawienie) są nieprzystosowane do rozszerzania zasięgu dialogu społecznego. Nieprzystosowanie strukturalne odnosi się do braku odpowiednich środków i organów (wydziałów) niezbędnych do prowadzenia dialogu z mieszkańcami. Bariera ta dotyczy przede wszystkim małych gmin o ograniczonych zasobach materialnych i finansowych. Nieprzystosowanie behawioralne oznacza sięganie po nieadekwatne narzędzia dialogu społecznego lub nieumiejętne ich stosowanie. Powstaje także wskutek braków strukturalnych i ograniczenia możliwości kumulowania odpowiedniej wiedzy i doświadczenia w jednym miejscu struktury organizacyjnej gmin. Niedopasowanie mentalne oznacza tu negatywne nastawienie wobec udziału mieszkańców w procesach decyzyjnych w gminach. Nastawienie to może warunkować strategię organizacji konsultacji społecznych, prowadzące do ich fasadowego charakteru.



## Synopsis

### **Anna Mielczarek-Żejmo: The Perverse Effect of the Local Processes of Public Consultation**

In recent years participation of citizens in public decision making is considered as a condition of effectiveness of the socio-economic changes. The result is promoting the idea of civil dialogue and broadening the range of circumstances that require the use one of the tools of civic participation: public consultation. It may be noted that at least in some cases, citizens' opinions are treated instrumentally (statutory duty), and the same public consultation lead to unintended consequences: negative opinions and attitudes with respect to this form of social dialogue. The article attempts to apply the concept of perverse effect (Boudon 2008) to explain this phenomenon. The conditions of the perverse effect on the processes of public consultation can include the particular nature of the consultation problems, the manner of their implementation (tools), the characteristics of process participants and the type of relationship between local authorities and other stakeholders in the community.

Illustration is the material gathered during research conducted in three municipalities of the province of Lubuskie. These are unstructured interviews with representatives of local authorities and public administration; content analysis (reports of public consultation, newspaper articles, resolutions concerning the rules and procedures for public consultations); participant observation (to the public consultation).

Key words: Social dialogue, civic participation, public consultation, perverse effect.

## Bibliografia

- Boudon Raymond. 2008. *Efekt odwrócenia. Niezamierzone skutki działań społecznych*, tłum. Agnieszka Karpowicz, Warszawa: Wydawnictwo Oficyna Naukowa.
- Celiński Artur. 2014. „DNA Miasta” jako innowacyjne narzędzie partycypacji społecznej, [w:] Anna Przybylska, Anna Giza (red.), *Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 157–168.
- Chrzanowski Oktawiusz, Ewa Rościszewska, Jolanta Zientek-Varga (red.). 2013. *Elementy partycypacji*, Warszawa: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.
- Coleman Stephen, Anna Przybylska, Yves Sintomer. 2015. *Introduction*, [w:] Stephen Coleman, Anna Przybylska, Yves Sintomer (red.), *Deliberation and Democracy: Innovative Processes and Institutions*, Frankfurt a.M.: Peter Lang Internationalen Verlag der Wissenschaften, s. 7–20.
- Crow Graham, Graham Allan. 1994. *Community Life: An Introduction To Local Social Relations*, New York-London: Harvester/Wheatsheaf.
- Frączak Piotr. 2010. *Prawne i polityczne aspekty roli organizacji pozarządowych w rozwoju lokalnym*, [w:] Barbara Lewenstein, Jacek Schindler, Ryszard Skrzypiec



- (red.), *Partycypacja i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, s. 42–60.
- Klijn Erik-Hans, Chris Skelcher. 2007. *Democracy And Governance Networks: Compatible Or Not?*, „Public Administration” No. 85, s. 587–608.
- Kurczewska Urszula. 2014. *Partycypacja obywatelska w zarządzaniu politykami publicznymi Unii Europejskiej*, [w:] Anna Przybylska, Anna Giza (red.), *Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s.100–120.
- Lewenstein Barbara. 2010. *Między rządzeniem a współrządzeniem. Obywatelskie modele rozwoju społeczności lokalnej*, [w:] Barbara Lewenstein, Jacek Schindler, Ryszard Skrzypiec (red.), *Partycypacja i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, s. 21–41.
- Luhmann Niklas. 1994. *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, tłum. Grażyna Skąpska, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Miessen Markus. 2013. *Koszmar partycypacji*, tłum. Michał Choptiany, Warszawa: Wydawnictwo Bęc Zmiana.
- Misztal Wojciech. 2015. *Dialog obywatelski i innowacyjny rozwój demokracji*, [w:] Wojciech Misztal, Artur Kościański, Galia Chimiak (red), *Obywatele wobec kryzysu. Uśpieni czy innowatorzy*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN, s. 117–128.
- Moon J. Donald. 1993. *Constructing Community: Moral Pluralism and Tragic Conflicts*, Princeton: Princeton University Press.
- Olech Anna (red.). 2012. *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. I, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Przybylska Anna. 2014. *Jaką przyszłość mają w Polsce deliberatywne formy konsultacji społecznych*, [w:] Anna Przybylska, Anna Giza (red.), *Partycypacja obywatelska. Od teorii do praktyki społecznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 121–137.
- Skrzypiec Ryszard. 2010. *Konflikt lokalny motorem partycypacji społecznej i skutkiem zmiany – analiza wybranych przypadków: Oświęcim, Bieruń, Las i Kobiór*, [w:] Barbara Lewenstein, Jacek Schindler, Ryszard Skrzypiec (red.), *Partycypacja i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, s. 115–125.
- Stankiewicz Piotr, Agata Stasiak, Joanna Suchomska. 2015. *Od informowania do współdecydowania i z powrotem. Prototypowanie technologicznej demokracji*, „Studia Socjologiczne” nr 3 (2018), s. 65–101.
- Szczegóła Lech. 2015. *Zasoby partycypacji obywatelskiej w Polsce. Idea i praktyka badawcza*, [w:] Wojciech Misztal, Artur Kościański, Galia Chimiak (red),

- Obywatele wobec kryzysu. Uśpieni czy innowatorzy*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN, s. 97–116.
- Theis Maria. 2010. *System pozornie otwarty. O instytucjonalnych uwarunkowaniach lokalnej partycypacji politycznej w Polsce*, [w:] Barbara Lewenstein, Jacek Schindler, Ryszard Skrzypiec (red.), *Partycypacja i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, s. 61–80.
- Woźniak Zbigniew. 2002. *Między rywalizacją a partnerstwem. Bariery współpracy władz publicznych z organizacjami pozarządowymi*, [w:] Piotr Gliški, Barbara Lewenstein, Andrzej Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, s. 99–120.
- Wódz Kazimiera, Jacek Wódz. 2007. *Partnerstwo społeczne i kultura dialogu. Droga do przezwyciężenia deficytu demokratycznego w UE*, [w:] Kazimiera Wódz (red.), *Negocjowana demokracja, czyli europejskie governance po polsku*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 33–42.



Sławomir Bartnicki

Uniwersytet w Białymstoku

# Referenda gminne w Polsce od 1992 do 2014 roku a przynależność gmin do regionów historycznych<sup>1</sup>

## Streszczenie

Celem artykułu jest poszukiwanie zależności między zakresem częstotliwości występowania wszystkich typów referendów gminnych a położeniem gmin w danym regionie historycznym, rozumianym jako obszary dawnych zaborów i Ziemi Odzyskanych. Dowiedziono związku częstotliwości gminnych referendów odwoławczych z położeniem gminy w danym regionie historycznym. Najczęściej są one organizowane na obszarze Ziemi Odzyskanych i tam najczęściej wykazują ważność. Związek między częstotliwością występowania referendów w sprawach innych a położeniem gminy w danym regionie historycznym nie występuje. W przypadku referendów w sprawach samoopodatkowania nie sposób stwierdzić występowania takiej relacji z powodów formalnych (niewielka liczba takich referendów w skali kraju). Jednocześnie gminy, w których odbyło się referendum odwoławcze przed 2003 rokiem, wykazują większe prawdopodobieństwo inicjowania referendum odwoławczego w okresie od 2003 do 2014 roku.

Słowa kluczowe: referendum lokalne, gminne referenda odwoławcze, referenda w sprawie samoopodatkowania, referenda w sprawach innych.

## Wstęp

Referendum (w tym lokalne) jako instytucja demokracji bezpośredniej nie ma w Polsce długiej tradycji. Można je zaliczyć do jednej z form prawnie uregulowanej partycypacji publicznej (Bogacz-Wojtanowska, Olech i Koziarek 2013), w tym tej na szczeblu gminnym, obok konsultacji społecznych, funduszu sołeckiego, budżetu partycypacyjnego czy (obywatelskiej) inicjatywy

---

<sup>1</sup> Artykuł jest efektem realizacji projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki, pt. *Uwarunkowania reelekcji egzekutywy gminnej po 2002 roku w Polsce*, nr 2014/13/D/HS5/02010.

uchwałodawczej. Jest to także jedna z dwóch podstawowych instytucji demokracji bezpośredniej, obok obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Jednak tym, co odróżnia referendum od ludowej inicjatywy uchwałodawczej i pozostałych przejawów udziału suwerena w rządzeniu (partycypacji publicznej), są skutki, jakie wywołuje ono po spełnieniu określonych kryteriów. Referendum może służyć jako *recall* (czyli odwołanie obieralnego polityka) oraz jako rozstrzygnięcie w sprawach istotnych dla zbiorowości. Realna sprawczość tego mechanizmu dostrzegalna jest szczególnie w przypadku referendów gminnych. Referenda lokalne na poziomie powiatu czy województwa występują względnie rzadko i na ogół nie wywołują efektu ważności. Jeszcze rzadziej spotykamy się z referendum ogólnokrajowymi.

W przypadku referendów na poziomie gmin (referendów gminnych) możemy wyodrębnić ich cztery typy: referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego i wykonawczego oraz referenda w sprawie samoopodatkowania i w tzw. sprawach innych, które pozostają w domenie organów gminy i są ważne dla wspólnoty terytorialnej.

## **Założenia**

Dotychczasowa literatura w zakresie referendów lokalnych prowadzonych na poziomie gmin sugeruje zainteresowanie tą tematyką głównie w odniesieniu do ich częstotliwości, dynamiki, ważności, a rzadziej ich skuteczności, powodowanych warunkami prawno-formalnymi (Rachwał 2014). Napotykamy również próby typologizacji przyczyn referendów odwoławczych (Sieklucki 2012) czy porównania regulacji w tym zakresie w obszarze kilku państw (Podolak 2012). Dowiadujemy się też, że referenda lokalne mogą być wykorzystywane jako narzędzie w kampanii wyborczej (Rachwał 2012). Wielowątkowe spojrzenie na problematykę referendalną, z punktu widzenia funkcjonalnej, jak też przyczynowej charakterystyki przejawów referendalnych w długiej perspektywie czasowej przedstawia Andrzej Piasecki (2005, 2009).

Jak dotąd występuje jednak deficyt analiz w zakresie zależności występowania referendów gminnych w połączeniu z ich cechami mierzalnymi. W kontekście bieżącej analizy można więc sformułować następujący problem badawczy: czy istnieją zależności między mierzalnymi cechami gmin a występowaniem referendów gminnych? Innymi słowy, czy na przykład

występowanie jakościowych cech zero-jedynkowych pozwala na stwierdzenie wahań częstotliwości referendów poszczególnych typów bądź jednego typu?

Poszukując odpowiedzi na to pytanie, możemy sformułować hipotezę zakładającą, że referenda, głównie odwoławcze, najczęściej występują w obszarze Ziem Odzyskanych, a najrzadziej w gminach wchodzących w skład dawnego historycznego regionu – zaboru pruskiego. Jest to jedna z najbardziej oczywistych hipotez, w świetle wniosków dotyczących zróżnicowania regionalnego w Polsce powodowanego zaszłościami historycznymi, czyli wpływem dawnych zaborów na wiele sfer obecnej aktywności ludzkiej. Mieszkańcy obszaru dawnego zaboru pruskiego mają się wyróżniać m.in. atencją wobec władz lokalnych, które z kolei cechują się długookresowym planowaniem działań (Bartkowski 2003). Z kolei Ziemie Odzyskane to wyższa skłonność do bagatelizowania norm w połączeniu z wyższą mobilnością i relatywnie słabym przywiązaniem terytorialnym (Bartkowski 2006). W praktyce skutkuje to m.in. najniższą rotacją na stanowiskach kierowników gminnej egzekutywy od 2002 roku (czyli od wprowadzenia wyborów bezpośrednich) w gminach dawnego zaboru pruskiego i najwyższą tego typu zmiennością w gminach kwalifikowanych do obszaru Ziem Odzyskanych. Stąd możemy wnosić, że skłonność do inicjowania referendów odwoławczych organów gminy w obszarze Ziem Odzyskanych będzie względnie najwyższa, a w gminach ulokowanych na obszarze dawnego zaboru pruskiego – najniższa.

### Dane analityczne

Bieżąca analiza wykorzystuje jedną z baz danych zbudowaną do projektu NCN, pt. *Uwarunkowania reelekcji egzekutywy gminnej po 2002 roku w Polsce*. Baza ta zawiera 2476 obserwacji odnośnie do gmin, które opisano wielozakresowym zbiorem cech, w tym uwzględniając m.in. informacje dotyczące częstości, typologii i ważności referendów gminnych. Z bazy danych wykluczono obydwie gminy Zielona Góra oraz gminę Jaślicka, ze względu na konieczność zachowania stałej liczby obserwacji w odcinku czasowym od 2002 do 2014 roku, co jest podyktowane celami projektu *Uwarunkowania reelekcji...* Gmina Jaślicka funkcjonuje od 2010 roku, a obydwie gminy Zielona Góra funkcjonują od 2014 roku jako jedna gmina na skutek scalenia.

Dane do bieżącej analizy pozyskiwano z GUS i PKW. Przypisanie poszczególnych gmin do regionów historycznych przeprowadzono na podstawie danych w tym zakresie, udostępnionych przez Mikołaja Herbsta. Dane w zakresie referendów w sprawie samoopodatkowania oraz referendów w sprawach innych podlegają archiwizacji jedynie w bazie GUS, a archiwizacja w tym zakresie jest prowadzona dopiero od roku 2001. Informacji na temat skali i zakresu tych typów referendów w okresie do 2001 roku nie znajdziemy w innych źródłach statystyk publicznych i można je jedynie oszacować w przybliżeniu (zob. Piasecki 2005). Z kolei gminne referenda odwoławcze od 1992 roku odnotowywane są przez PKW, wraz z raportowaniem frekwencji referendalnej oraz określeniem ważności referendum. Od 2001 roku gminne referenda odwoławcze raportuje również GUS, odnotowując jedynie sam fakt wystąpienia referendum, bez uwzględniania frekwencji referendalnej oraz ważności referendum. W tym zakresie porównanie archiwizacji referendów odwoławczych z obydwu tych źródeł doprowadziło do wskazania błędnych zapisów w bazie danych GUS. Błędy dotyczą braku oznaczeń i nieadekwatnych oznaczeń referendów na poziomie gmin w zakresie odwołania organów stanowiących i wykonawczych. Szczegółowe wskazania błędnej archiwizacji precyzuje załącznik 1 na końcu artykułu. Spośród referendów wykazywanych w PKW nie oznaczono w bazie danych, a tym samym nie zastosowano w analizie, referendum w 1996 roku dla Warszawy-Rembertowa – ze względu na odmienny tryb operjonalizacji, uwzględniający jedynie referenda na obszarze całej jednostki administracyjnej. Z powodów trudności identyfikacyjnych gmin i wysokiego stopnia niejednoznaczności, powodowanego trybem archiwizacji przez PKW, zaniechano uwzględnienia referendów w sprawie odwołania organu uchwałodawczego w takich gminach, jak Sempolno (1993, dawne woj. końskińskie, brak gminy o takiej nazwie); Adamów (1999, lubelskie, dwie gminy o tożsamej nazwie); Świętajno (2000, warmińsko-mazurskie, dwie gminy o tożsamej nazwie); Radzanów (2001, mazowieckie, dwie gminy o tożsamej nazwie). Uwzględnianie referendów w czterech ostatnich z wymienionych gmin może następować w przypadku opracowań, które jedynie enumeratywnie zliczają sam fakt wystąpienia referendum. Natomiast w tym przypadku konieczne jest precyzyjne przypisanie czasowo-przestrzennej egzemplifikacji referendum, co nie jest tu możliwe z powodu trudności związanych z identyfikacją gmin. W analizie nie uwzględniono również referendum

z 2014 roku z Zielonej Góry w sprawie połączenia gminy z miastem Zielona Góra, z powodu wyłączenia tych gmin z analizy w bazie głównej (N = 2476), o czym wspomniano powyżej.

Weryfikacja jest prowadzona z wykorzystaniem analizy opisowej i technik stosowanych przy ewaluacji hipotez jakościowych. W tym przypadku jest to statystyka chi-kwadrat oraz miary siły związku V Kramera lub Phi w zależności od liczby stopni swobody.

### **Analiza danych**

Mapa referendów gminnych od 1992 roku w Polsce jest w głównej mierze kształtowana przez referenda odwoławcze. Po wprowadzeniu bezpośrednich wyborów wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) od 2002 roku referenda w sprawie odwołania tego organu władzy gminnej przejęły ciężar ilościowy kampanii referendalnych prowadzonych w latach dziewięćdziesiątych w zakresie odwoływania rad gminnych. Patrząc z perspektywy czasu, od roku 1992 dynamika referendów odwoławczych nie ulega zasadniczym zmianom. Z kolei w przypadku dwu pozostałych typów referendów, jakie można przeprowadzać na poziomie gmin, obserwujemy spadek częstotliwości ich występowania. Dotyczy to w szczególności wyjątkowych referendów, jakimi pozostają referenda gminne w sprawach samoopodatkowania, gdzie w ostatniej kadencji samorządu nie przeprowadzono ani jednego takiego referendum. W przypadku referendów w sprawach innych obserwujemy stopniowe zmniejszenie ich ilościowej reprezentacji od 2001 roku, co wyraża się stopniowym spadkiem ich występowania w każdej kolejnej kadencji.

W zakresie ważności referendów odwoławczych trudno jest wskazać zmiany dynamiki od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Do 2003 roku ważność referendów odwoławczych rad gmin kształtowała się na poziomie niemal 11%. Od 2003 do 2014 roku referendów ważnych w zakresie odwołania rad gmin było w sumie 9,7%. W tym samym okresie obserwujemy też 14,3% ważnych referendów odwoławczych organu wykonawczego. Dane w tym zakresie prezentują tabele 1, 2 i 3.

Na podstawie danych w tabeli 1 dostrzegamy, że liczba referendów odwoławczych, zarówno w przypadku organu ustawodawczego, jak i wykonawczego, w każdym drugim roku każdej kadencji jest najwyższa.



**Tabela 1. Referenda odwoławcze organów gminy w okresie 2003–2014**

Referenda w sprawie odwołania gminnego organu wykonawczego 2003–2014													
rok	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	suma
N referendów w roku	3	41	24	2	2	28	23	7	0	59	53	2	244
N w kadencji	70			60			114						244
N ważnych	1	5	2	0	2	7	3	1	0	7	7	1	36
N ważne bez odwołań							1*						1
% ważnych w roku	33,3	12,2	8,3	0,0	100	25,0	13,0	14,3	0,0	11,9	13,2	50,0	14,8
% ważnych do ogółu w kadencji	11,4			21,7			13,2						
Referenda w sprawie odwołania gminnego organu uchwałodawczego 2003–2014													
rok	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	suma
# referendów	2	21	12	1	1	14	9	3	0	19	18	3	103
N w kadencji	36			27			40						103
N ważnych	1	3	0	0	0	0	1	0	0	2	3	0	10
N ważne bez odwołań		1**											1
% ważnych w roku	50,0	14,3	0,0	0,0	0,0	0,0	11,1	0,0	0,0	10,5	16,7	0,0	9,7
% ważnych do ogółu w kadencji	8,3			3,7			12,5						

Źródło: opracowanie i obliczenia własne na podst. PKWi i GUS. Oznaczenia: (\*) – Sopot; (\*\*) – Kleszczów.

**Tabela 2. Referenda odwoławcze rady gminy w okresie 1992–2002**

Referenda w sprawie odwołania gminnego organu uchwałodawczego 1992-2002												
rok	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	suma
# referendów	23	24	5	35	30	33	0	14	107	68	3	342
N w kadencji	52				98				192		342	
N ważnych	0	3	0	1	5	3	0	4	14	7	0	37
% ważnych w roku	0,0	12,5	0,0	2,9	16,7	9,1	0,0	28,6	13,1	10,3	0,0	10,8
% ważnych do ogółu w kadencji	5,8			9,2			13,0					

Źródło: opracowanie i obliczenia własne na podst. PKW. Nie uwzględniono referendów w gminach: Sempolno (1993); Warszawa-Rembertów (1996, ze względu na tryb operacjonalizacji); Adamów (1999 lubelskie); Świętajno (2000 warmińsko-mazurskie); Radzanów (2001 mazowieckie).

**Tabela 3. Referenda w sprawie samoopodatkowania oraz w innych sprawach**

Referenda w sprawie samoopodatkowania 2001–2014															
rok	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	suma 2003–2014
# referendów	1	3	7	10	0	1	3	0	6	3	0	0	0	0	30
N w kadencji	1	3	18			12			0						
Referenda w innych sprawach 2001–2014															
rok	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	suma 2003–2014
# referendów	3	16	48	11	3	7	13	10	32	12	6	7	11	8	168
N w kadencji	3	16	69			67			32						

Źródło: opracowanie i obliczenia własne na podst. GUS.

Zestawienie liczby referendów tego typu w latach kadencji, z uwzględnieniem bardzo wielu zastrzeżeń, umożliwia sugerowanie wstępnego osądu w zakresie przyczyn inicjowania referendów. Pierwszy rok kadencji to zwykle najniższy poziom referendów tego typu, występowanie takich zdarzeń w tym okresie może sugerować przyczyny, u podstaw których leży konflikt polityczny lub personalny, a nie argumenty merytoryczne<sup>2</sup>. Jak podaje Marcin Rachwał (za: *Referenda lokalne...* – raport online), szczegółowa analiza referendów z września 2013 roku wskazuje na niemożliwość ustalenia ostatecznych motywacji inicjatorów referendów. Wskazuje się tu na powody personalne (Rachwał 2014: 93–94).

Wyniki weryfikacji sugerowanej hipotezy ukazano w tabeli 4. Wykazano w niej zależności występowania poszczególnych typów referendów od 1992 roku względem przynależności gmin do poszczególnych regionów historycznych, rozumianych jako obszar dawnych zaborów i Ziem Odzyskanych. Wiersze przedstawiają gminy, w których nie zorganizowano żadnego referendum danego typu w danym okresie ( $N$  referendów = 0), oraz gminy, w których zorganizowano przynajmniej jedno referendum danego typu w charakteryzowanym okresie ( $N$  referendów > 0). Przy każdej weryfikacji prezentowana jest statystyka chi-kwadrat, oceniająca, czy rozkład obserwacji w tabeli ma postać intencjonalną, czy też jest to rozkład przypadkowy. Raportowaniu podlega również siła zależności wyrażona za pomocą statystyki  $V$  Kramera. Należy też podkreślić, że stosowanie statystyk chi-kwadrat oraz oceny siły związku w tym przypadku może być traktowane jako fakultatywne, bowiem mamy tu do czynienia z populacją generalną, a nie z próbą czy subpopulacjami w ramach populacji.

Dane z tabeli 4 skłaniają do wniosku, że w przypadku referendów w sprawie odwołania rady gminy organizowanych do 2003 roku występuje zależność między ich częstotliwością a regionem historycznym. Takie referenda przeprowadzono wówczas w co piątej gminie zakwalifikowanej do obszaru Ziem Odzyskanych i jedynie w 7,6% gmin, które sklasyfikowano na obszarze dawnego zaboru pruskiego. Wycena siły związku jest w tym przypadku najbardziej znacząca ( $V$  Kramera = 0,178;  $p < 0,000$ ). Siłę tej relacji można określić jako słabą.

---

<sup>2</sup> Informacje o przyczynach inicjowania referendów odwoławczych nie są dostępne. Taka wiedza najprawdopodobniej pozostaje w gestii komisarzy wyborczych.

Tabela 4. Odziaływanie regionów historycznych w zakresie częstotliwości występowania gminnych referendów

Obszary zaborów a referenda w sprawie odwołania rady gminy w okresie 1992–2002					
Referenda w sprawie odwołania rady gminy w okresie 1992–2002		Regiony historyczne jako obszary dawnych zaborów			
		pruski	austriacki	rosyjski	Ziemie Odzyskane
N referendów = 0	N	352	319	1005	485
	% z region	92,4%	90,4%	90,3%	77,2%
N referendów > 0	N	29	34	108	144
	% z region	7,6%	9,6%	9,7%	22,9%
Ogółem	N	381	353	1113	629
	% z region	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
p dla chi-kwadrat < 0,000; V Kramera = 0,179; p < 0,000					
Ogółem					
2161					
87,3%					
315					
12,7%					
2476					
100,0%					

Obszary zaborów a referenda w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w okresie 2003–2014					
Referenda w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w okresie 2003–2014		Regiony historyczne jako obszary dawnych zaborów			
		pruski	austriacki	rosyjski	Ziemie Odzyskane
N referendów = 0	N	356	333	1020	539
	% z region	93,4%	94,3%	91,6%	85,8%
N referendów > 0	N	25	20	93	90
	% z region	6,6%	5,7%	8,4%	14,3%
Ogółem	N	381	353	1113	629
	% z region	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
p dla chi-kwadrat < 0,000; V Kramera = 0,108; p < 0,000					
Ogółem					
2248					
90,8%					
228					
9,2%					
2476					
100,0%					



Obszar zaborów a referenda w innych sprawach w okresie 2003–2014						
Referenda w innych sprawach w okresie 2003–2014		Regiony historyczne jako obszary dawnych zaborów				Ogółem
		pruski	austriacki	rosyjski	Ziemie Odzyskane	
N referendów = 0	N	361	326	1048	594	2329
	% z region	94,80%	92,40%	94,20%	94,40%	94,10%
N referendów > 0	N	20	27	65	35	147
	% z region	5,20%	7,60%	5,80%	5,60%	5,90%
Ogółem	N	381	353	1113	629	2476
	% z region	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
p dla chi-kwadrat > 0,05; V Kramera = 0,031; p > 0,05						

Źródło: opracowanie i obliczenia własne na podst. GUS i PKW. Dane określające przynależność gmin do regionów historycznych udostępnione przez Mikołaja Herbsta.

W pozostałych przypadkach referendów odwoławczych w okresie 2003–2014 również obserwujemy najwyższą skłonność do ich występowania na obszarze Ziem Odzyskanych. Statystyka chi-kwadrat sugeruje intencjonalność rozkładu zmiennych, przy słabej sile związku.

W przypadku referendów w tzw. sprawach innych zależność z regionami historycznymi nie występuje (dół tabeli 4). W zakresie referendów w kwestii samoopodatkowania zależność jest niemożliwa do weryfikacji z powodu dysproporcji w rozkładzie liczebności oczekiwanych statystyki chi-kwadrat, co jest skutkiem niewielkiej liczby tego typu referendów. Stwierdzamy zatem, że między regionami historycznymi a częstotliwością referendów odwoławczych występuje związek. Związku takiego nie obserwujemy natomiast w przypadku referendów przeprowadzanych w sprawach innych.

W ślad za najwyższymi częstotliwościami referendów odwoławczych na obszarze Ziem Odzyskanych idzie także najwyższa ich ważność na tym terenie w porównaniu do reszty kraju. Przykładowo, referendów ważnych przeprowadzonych do 2003 roku w sprawie odwołania rady w gminach zakwalifikowanych do obszaru Ziem Odzyskanych było 22, na 37 wszystkich ważnych referendów tego typu w skali całego kraju. Referendów ważnych w sprawie odwołania rady od 2003 roku w gminach kwalifikowanych do Ziem Odzyskanych było 6, a w skali kraju takich referendów było w sumie 10, zaś na 36 ważnych referendów w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na obszarze Ziem Odzyskanych było ich 14. Podsumowując, referenda odwoławcze najczęściej są organizowane w gminach należących do obszaru Ziem Odzyskanych i z tego terenu pochodzi też najwięcej referendów ważnych.

W powyższym kontekście warto zauważyć, że gminy, w których organizowano referenda (odwoławcze) w latach 1992–2002, wykazują wyższe prawdopodobieństwo występowania referendów odwoławczych również w latach 2003–2014. Dane w tym zakresie przedstawia tabela 5, gdzie porównano dwa okresy: przed 2003 rokiem i po nim, ze względu na występowanie od 1992 do 2003 roku referendów odwoławczych. W sumie, w przypadku 14,6% gmin, w których referendum odwoławcze odbyło się przed 2003 rokiem, po tym okresie zorganizowano referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego, a w przypadku 6,7% takich gmin miało miejsce referendum w sprawie odwołania rady gminy. Są to niemal dwukrotnie wyższe wartości niż w przypadku gmin, w których do 2003 roku nie organizowano

**Tabela 5. Następstwa referendów w sprawie odwołania organu stanowiącego w okresie 1992–2002 w odniesieniu do kategorii referendów odwoławczych w okresie 2003–2014**

Referenda w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w okresie 2003–2014		Referenda w sprawie odwołania rady gminy w okresie 1992–2002		Ogółem
		N referendów = 0	N referendów > 0	
N referendów = 0	N	1979	269	2248
	% z 1992–2002	91,6%	85,4%	90,8%
N referendów > 0	N	182	46	228
	% z 1992–2002	8,4%	14,6%	9,2%
Ogółem	N	2161	315	2476
	% z 1992–2002	100,0%	100,0%	100,0%
p dla chi-kwadrat < 0,000; Phi = 0,071; p < 0,000				

Referenda w sprawie odwołania rady gminy w okresie 2003–2014		Referenda w sprawie odwołania rady gminy w okresie 1992–2002		Ogółem
		N referendów = 0	N referendów > 0	
N referendów = 0	N	2083	294	2377
	% z 1992–2002	96,4%	93,3%	96,0%
N referendów > 0	N	78	21	99
	% z 1992–2002	3,6%	6,7%	4,0%
Ogółem	N	2161	315	2476
	% z 1992–2002	100,0%	100,0%	100,0%
p dla chi-kwadrat < 0,05; Phi = 0,052; p < 0,05				

Źródło: opracowanie i obliczenia własne na podst. PKW i GUS.



żadnego referendum odwoławczego. W mniejszym zakresie zależności tego rodzaju uwidaczniają się między referendum odwoławczymi sprzed 2003 roku a referendum w sprawach innych organizowanymi od 2003 roku. Na taką postać relacji wskazują rozkłady danych prezentowane w tabeli 5.

Z powyższego wynika, że niektóre gminy posiadają znaczące „doświadczenia” w organizowaniu referendum odwoławczych. W sumie napotykamy 46 przypadków gmin, w których przynajmniej jedno referendum odwoławcze (organu stanowiącego) odbyło się przed 2003 rokiem, następnie w okresie 2003–2014 zorganizowano w takich gminach przynajmniej jedno referendum odwoławcze organu wykonawczego. Mamy również 21 przypadków gmin, w których przynajmniej jedno referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego zorganizowano w okresie do 2002 i od 2003 roku (tabela 5). Ostatecznie napotykamy 19 gmin, w których referendum odwoławcze wystąpiło od 1992 do 2002 roku, a od 2003 do 2014 roku organizowano w tych gminach przynajmniej jedno referendum odwoławcze organu wykonawczego i przynajmniej jedno referendum odwoławcze organu stanowiącego. 13 z tych 19 gmin to jednostki z obszaru Ziemi Odzyskanych, a 4 – z obszaru Kongresówki. Blisko połowa z tych 19 gmin (9) to gminy miejsko-wiejskie, a jedna spośród nich to miasto na prawach powiatu.

## Podsumowanie

W zakresie referendum odwoławczych w okresie trzech ostatnich kadencji samorządu terytorialnego, od 2003 do 2014 roku, obserwujemy wzrost ich liczby w ostatniej kadencji (2011–2014). W parze z tym nie idzie wzrost ważności referendum w sprawie odwołania wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), a jedynie wzrost ważności referendum odwoławczych rad gmin. Tendencja wzrostowa w liczbie tych ostatnich jest również dostrzegalna w latach 1992–2002 i w tym przypadku obserwowano przyrost o ok. 4% w każdej kolejnej kadencji referendum ważnych. Pozostałe dwa typy referendum w charakteryzowanym okresie od 2003 do 2014 roku odnotowują systematyczne spadki liczebności w każdej kolejnej kadencji. Referendum w sprawie samoopodatkowania w ogóle nie odnotowano w ostatniej kadencji samorządów (2011–2014).

Dowiedziano, że występowanie referendów odwoławczych ma związek z przynależnością gminy do danego regionu historycznego, definiowanego jako obszary dawnych zaborów oraz Ziem Odzyskanych. Najsilniej ten związek jest widoczny w przypadku referendów w sprawie odwołania rady gminy w okresie 1992–2002, a w okresie 2003–2014 w przypadku referendów odwoławczych organu wykonawczego, a następnie organu stanowiącego. Zależności takie nie występują w przypadku referendów gminnych w sprawach innych, a w zakresie referendów w sprawie samoopodatkowania ze względów formalnych jest to trudne do jednoznacznej oceny. Jednocześnie w tych gminach, w których referenda odwoławcze organizowano w okresie 1992–2002, występuje wyższe prawdopodobieństwo organizacji tego typu referendów w okresie od 2003 roku. W mniejszym stopniu taka relacja jest przenoszona na referenda w sprawach innych.

### Załącznik 1

#### Błędne oznaczenia referendów w GUS w odniesieniu do danych PKW

nieoznaczone (niewłaściwie oznaczone) w GUS referenda w zakresie referendów odwoławczych		referenda w sprawie odwołania organu			
		wykonawczego	rok	uchwałodawczego	rok
Brwinów	mazowieckie	1	2009 (zbyteczne oznaczenie w GUS)		
Ustka	pomorskie	1	2004 (zbyteczne oznaczenie w GUS)		
Nieszawa	kujawsko-pom.	1	2013		
Tarłów	świętokrzyskie	1	2012		
M. Łódź	łódzkie	1	2010		
Nowe Warpno	zachodniopom.	1	2005		
Lubochnia	łódzkie	1	2005		
Wąbrzeźno	kujawsko-pom.	1	2004	1	2004
Dziwnów	zachodniopom.	1	2004		
Dobiegniew	lubuskie	1	2004		

## Załącznik 1 cd.

nieoznaczone (niewłaściwie oznaczone) w GUS referenda w zakresie referendum odwoławczych		referenda w sprawie odwołania organu			
		wykonaw- czego	rok	uchwało- dawczego	rok
Nieszawa	kujawsko-pom.			1	2013
Szadek	łódzkie			1	2007
Goczałkowice-Zdrój	śląskie			1	2004
Daszyna	łódzkie			1	2004
Tuczno	zachodniopom.			1	2001
Smyków	świętokrzyskie			1	2001
Baborów	opolskie			1	2001
Pacanów	świętokrzyskie			1	2001
Wąchock	świętokrzyskie			1	2001
Rybno	warmińsko- maz.			1	2001

Źródło: opracowanie własne na podstawie implementacji danych w grudniu 2015 roku.

## Synopsis

### Sławomir Bartnicki: Referendums in Polish Municipalities from 1992 to 2014 and their Membership in Historical Regions

The aim of this article is to uncover the relationship between the frequency of occurrence of all types of municipal referendums and the location of municipalities in a given historical region, understood as areas of the former partitions and Recovered Territories. The relationship between the frequency of municipal recalls and the location of the municipality in a given historical region has been established – they are most often organized in the regions of the Recovered Territories and are most often validated. The link between the frequency of referendums in other cases and the location of the municipality in a given historical region has not been proven. In the case of referendums on local taxation schemes, it is impossible to find such a relationship for formal reasons (a small number of such referenda on a national scale). Meanwhile, municipalities which held recalls before 2003 are more likely to initiate them in 2003–2014.

Key words: local referendum, municipal recalls, referendums on local taxation schemes, referendums on other matters.

## Bibliografia

- Bartkowski Jerzy. 2003. *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Żak.
- Bartkowski Jerzy. 2006. *Tradycja zaborów a współczesne zachowania społeczne w Polsce*, [w:] Joanna Kurczewska (red.), *Oblicza lokalności: tradycja i współczesność*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN, s. 267–302.
- Bogacz-Wojtanowska Ewa, Anna Olech, Małgorzata Koziarek. 2013. *Zielona księga wsparcia partycypacji publicznej w Polsce. Propozycje wypracowane przez Partnerstwo realizujące projekt „Decydujemy razem”*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Piasecki Andrzej. 2005. *Referenda w III RP*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Piasecki Andrzej. 2009. *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Podolak Małgorzata. 2012. *Referendum lokalne w wybranych państwach Europy*, [w:] Maria Marczevska-Rytka, Stanisław Michałowski (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, s. 209–226.
- Rachwał Marcin. 2012. *Referendum gminne jako element kampanii samorządowej – studium przypadku*, [w:] Maria Marczevska-Rytka, Stanisław Michałowski (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, s. 373–387.
- Rachwał Marcin. 2014. *Referenda w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego – doświadczenia lat 2010–2014*, „e-Politikon” nr 11, s. 77–98.
- Referenda lokalne. Podstawowe problemy i propozycje zmian przedstawione w projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw*. 2013. Warszawa: Kancelaria Prezydenta RP, [http://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013\\_pliki\\_rozne/raport\\_referenda/referenda\\_lokalne\\_raport\\_kprp\\_20130925\\_131447.pdf](http://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013_pliki_rozne/raport_referenda/referenda_lokalne_raport_kprp_20130925_131447.pdf) [pobrano 10.01.2017].
- Sieklucki Dominik. 2012. *Referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy w praktyce politycznej*, [w:] Maria Marczevska-Rytka, Stanisław Michałowski (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, s. 359–371.



**Tomasz Łachacz**

Wydział Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

## **Oddziaływanie budżetu obywatelskiego na wspólnotę samorządową na przykładzie Szczytna**

### **Streszczenie**

Samorządy lokalne w Polsce wzorem innych miast na świecie wprowadzają budżet obywatelski, aby włączyć członków wspólnoty samorządowej w kształtowanie własnego środowiska. Ideą projektu jest partycypacja obywateli w podejmowaniu decyzji o wydatkowaniu środków publicznych na rzecz danej wspólnoty. W 2012 roku po raz pierwszy z tego rozwiązania skorzystał Sopot, a w następnych latach projekt wdrożyły inne miasta (m.in. Łódź, Olsztyn). Poza dużymi ośrodkami budżet partycypacyjny jest realizowany coraz częściej w małych gminach, jak chociażby w Szczytnie. Oddziaływanie budżetu obywatelskiego na członków wspólnoty samorządowej jest pozytywne, ponieważ przyczynia się m.in. do integracji i aktywizacji mieszkańców, wzmacnia więzi społeczne we wspólnocie czy pełni rolę edukacyjną. Podczas wdrażania mechanizmu ujawniają się także niepożądane zjawiska, jak upolitycznienie narzędzia czy nadużycia występujące w trakcie głosowania, które mogą spowodować utratę zaufania do idei. Na przykładzie wspólnoty samorządowej zostanie ukazane zaangażowanie mieszkańców w budżet obywatelski oraz oddziaływanie mechanizmu na środowisko lokalne.

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, wspólnota samorządowa, partycypacja, gmina Szczytno.

### **Wstęp**

Samorządy lokalne w Polsce zyskują na znaczeniu i odgrywają coraz większą rolę w kształtowaniu warunków życia i rozwoju mieszkańców. Gminy od kilku lat wdrażają budżety obywatelskie, aby włączyć członków wspólnoty samorządowej w podejmowanie decyzji dotyczących środowiska lokalnego. Celem podjętych rozważań jest ukazanie zaangażowania obywateli w mechanizm oraz próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób budżet

partycypacyjny oddziałuje na wspólną samorządową. Autor odwołał się do przykładu gminy miejskiej Szczytno, w której to narzędzie jest stosowane od trzech lat. W artykule wykorzystano analizę literatury i dokumentów (m.in. zarządzeń burmistrza, regulaminów konkursów, protokołów z posiedzeń komisji) oraz odwołano się do doświadczeń i obserwacji autora, który jest członkiem komisji oceniającej projekty do budżetu obywatelskiego w Szczytnie.

### **Idea budżetu partycypacyjnego i jego uwarunkowania prawne w Polsce**

Budżet obywatelski (partycypacyjny) to stosunkowo nowa idea, która zrodziła się w 1989 roku w brazylijskim miasteczku Porto Alegre, a następnie została rozpowszechniona w innych miastach na całym świecie (Kębłowski 2013: 11). Jej mechanizm jest prosty i polega na włączeniu mieszkańców w zarządzanie miastem. Odbywa się to w formie konkursu, do którego są zgłaszane projekty obywatelskie. Mieszkańcy głosują na przedstawione propozycje i wybierają zadanie, które następnie jest realizowane z budżetu miasta. Zasady konkursu oraz środki przeznaczane na ten cel są różne, w zależności od możliwości gminy. W wielu przypadkach jest to kilka procent budżetu inwestycyjnego danej jednostki (Sorychta-Wojczyk 2015: 424).

W Polsce budżet obywatelski wprowadzono po raz pierwszy w Sopocie w 2012 roku, a następnie w kolejnych większych miastach<sup>1</sup>. Z biegiem czasu również małe gminy, takie jak Szczytno czy Sztum, rozpoczęły wdrażanie tego mechanizmu. Umożliwia to *Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym*, określająca zadania podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. W akcie prawnym przyznano gminie uprawnienia do podejmowania wszystkich spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, o ile nie są one zastrzeżone w innych ustawach. Ponadto ustawodawca określił, że „w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy” (*Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, art. 5a). Dodano przy tym, że uchwała rady gminy określa zasady i tryb przeprowadzania konsultacji

---

<sup>1</sup> [http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/05/budz\\_etNaStrone.pdf](http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/05/budz_etNaStrone.pdf) [pobrano 21.01.2017]

z mieszkańcami. W art. 51 wspomnianej ustawy wskazano ponadto, że: „1. Gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej gminy. [...] 3. Statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy”. Przedstawione unormowania umożliwiają wprowadzenie budżetu obywatelskiego w Polsce, ale należy podkreślić, że konsultacje społeczne przewidziane w ustawie nie zobowiązują władz lokalnych do uwzględnienia ich rezultatu (Dębowska-Romanowska 2015: 310–311). Może to budzić wątpliwości społeczne, dlatego ważna jest postawa rządzących oraz ich publiczne zobowiązanie do urzeczywistnienia woli mieszkańców wyrażonej w trakcie konkursu obywatelskiego.

### **Budżet obywatelski w szczycieńskiej wspólnocie samorządowej**

Budżet obywatelski jest realizowany w Szczytnie od 2014 roku, a idea ta budzi zainteresowanie mieszkańców. Przed ukazaniem funkcjonowania mechanizmu w gminie, warto krótko przedstawić uwarunkowania szczycieńskiej wspólnoty samorządowej, które mogą mieć wpływ na przebieg konkursu.

Gmina Szczytno, o obszarze 10,62 km<sup>2</sup>, jest położona w południowo-wschodniej części województwa warmińsko-mazurskiego. Wspólnota samorządowa na koniec 2015 roku liczyła 23 992 osoby, z czego większość stanowiły kobiety – 12 544<sup>2</sup>. Struktura mieszkańców (wiekowa oraz możliwości produkcyjnych) odzwierciedla niekorzystne procesy demograficzne zachodzące w regionie, związane ze starzeniem się społeczeństwa. Czynnik ten może determinować zainteresowanie budżetem obywatelskim oraz wpływać na charakter zgłaszanych projektów. W ostatnich latach w gminie odnotowuje się ujemny przyrost naturalny oraz niekorzystne saldo migracji na pobyt stały<sup>3</sup>. Według danych Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Szczytnie głównymi problemami społecznymi w omawianej wspólnocie są bezrobocie i ubóstwo (*Sprawozdania z działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej...*).

---

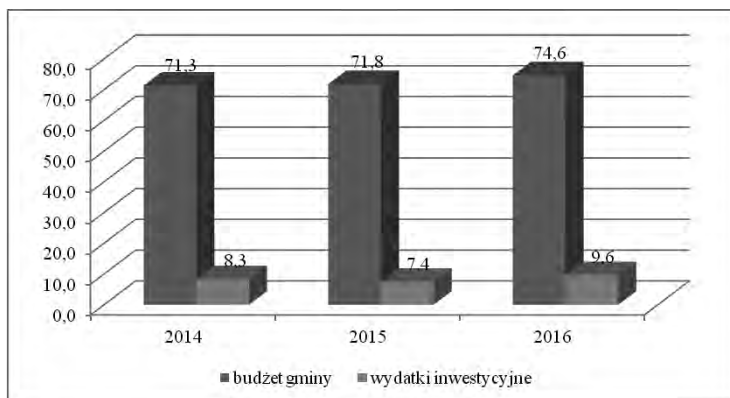
<sup>2</sup> <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/teryt/tablica#> (stan na 31.12.2015 [pobrano 26.01.2017])

<sup>3</sup> Tamże.



Budżet obywatelski w Szczytnie został wprowadzony Zarządzeniem nr VI/522/a/14 Burmistrza Miasta Szczytno z dnia 18 kwietnia 2014 roku w sprawie wdrożenia pilotażowego projektu skierowanego do mieszkańców Szczytna pt. „Budżet Obywatelski «Mój projekt na 2015 rok»”. W dokumencie podkreślono, że: „Budżet Obywatelski ma charakter partycypacyjny [...]”. Ma na celu zaangażowanie obywateli w proces zarządzania Miastem. Łączy w sobie elementy demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej, pozwalając mieszkańcom Szczytna bezpośrednio współdecydować o Mieście i stawiać się za nie współodpowiedzialnym” (Zarządzenie nr VI/552/a/14 Burmistrza Miasta Szczytno... 2014).

Na realizację tego celu przeznaczono 200 000 zł z budżetu miasta. W latach 2014–2016 stanowiło to od 2,1% do 2,4% wydatków inwestycyjnych w gminie<sup>4</sup>. Jest to symboliczna kwota w stosunku do całego budżetu gminy, co ogranicza udział mieszkańców w zarządzaniu wspólnotą (por. wykres 1).



Wykres 1. Budżet gminy Szczytno w latach 2014–2016 (mln). Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miejskiego w Szczytnie.

Zasady szczycieńskiego budżetu partycypacyjnego zostały określone w 2014 roku, a w kolejnych latach były modyfikowane. W pierwszej edycji konkursu projekt mógł zgłosić każdy mieszkaniec Szczytna, bez względu

<sup>4</sup> <http://bip.um.szcztytno.pl/public/?id=5987> [pobrano 25.01.2017]

na wiek. W kolejnym budżecie partycypacyjnym wprowadzono zasadę, że wniosek może złożyć tylko osoba, która ukończyła 18. rok życia. Z kolei w trzeciej edycji konkursu do składania propozycji dopuszczono grupy mieszkańców oraz stowarzyszenia. Zgodnie z regulaminem, aby zgłosić swój pomysł, trzeba uzyskać poparcie minimum 25 mieszkańców. Za istotne ograniczenie należy uznać zasadę, że „[zgłaszane] projekty mogą dotyczyć wyłącznie zadań inwestycyjnych i zakupów rzeczowych w ramach zadań własnych Gminy Miejskiej Szczytno [...] wynikających z art. 7 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, na terenach będących wyłączną własnością Miasta” (*Zarządzenie nr VI/522/a/14 Burmistrza Miasta Szczytno z dnia 18 kwietnia 2014*). Ponadto w ostatniej edycji konkursu zastrzeżono, że proponowane inwestycje nie mogą dotyczyć „terenów znajdujących się w zarządzie lub należących do placówek oświatowych” (*Zasady projektu Budżet Obywatelski „Mój projekt na 2017 rok”...*). Wprowadzona zmiana została wymuszona nadużyciami, do których dochodziło w placówkach oświatowych w trakcie głosowania na projekty obywatelskie. W regulaminie budżetu obywatelskiego określono także, że zgłaszany projekt musi być możliwy do realizacji w danym roku kalendarzowym i nie może dotyczyć inwestycji wcześniej zaplanowanych przez miasto. Ponadto warto wspomnieć, że głosowanie w 2014 i 2015 roku odbywało się za pomocą papierowych kart, a w 2016 roku wprowadzono dodatkowo system do głosowania on-line.

Częste zmiany reguł głosowania w budżecie obywatelskim powodowały nieporozumienia wśród mieszkańców (tabela 1). Przede wszystkim niejasna wydaje się zasada uprawniająca do głosowania „osobę zamieszkałą na terenie miasta Szczytna”. Pojawia się bowiem pytanie, kogo można uznać za mieszkańca miasta. Czy uprawniona jest do głosowania osoba nieposiadająca meldunku, a stale przebywająca na terenie gminy? Czy studenci Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, tymczasowo zameldowani w mieście, mogą poprzeć jeden ze zgłoszonych projektów? Są to wątpliwości, które wprowadzały mieszkańców w błąd. Ponadto kontrowersyjny jest wiek osób uprawnionych do głosowania. W pierwszej edycji konkursu zagłosować mógł każdy mieszkaniec miasta niezależnie od wieku (osoby niepełnoletnie z pomocą opiekuna prawnego), zaś w kolejnych latach określono dolną granicę wieku, czyli ukończony 13. rok życia. Co więcej, w 2015 roku karta osoby niepełnoletniej musiała być poświadczona przez opiekuna prawnego, a w 2016 roku wystarczył tylko podpis i numer PESEL głosującej osoby.

Tabela 1. Uprawnieni do głosowania na projekty obywatelskie w Szczycinie

Zasady budżetu obywatelskiego	Rok		
	2014	2015	2016
Osoba uprawniona do głosowania	mieszkaniec Szczycina	osoba zamieszkała na terenie Szczycina	osoba zamieszkała na terenie Szczycina
Wiek głosującego	<ul style="list-style-type: none"> <li>– każda osoba, niezależnie od wieku</li> <li>– osoby niepełnoletnie lub ubezwłasnowolnione – oświadczenie woli w ich imieniu</li> <li>– składa opiekun prawny</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– osoba, która ukończyła 18 rok życia</li> <li>– osoby małoletnie (13–18 lat) i częściowo ubezwłasnowolnione – wymagany podpis i numer PESEL opiekuna prawnego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– osoba, która ukończyła 13. rok życia</li> </ul>
Forma głosowania	papierowa karta do głosowania	papierowa karta do głosowania	<ul style="list-style-type: none"> <li>– papierowa karta do głosowania</li> <li>– system do głosowania on-line</li> </ul>

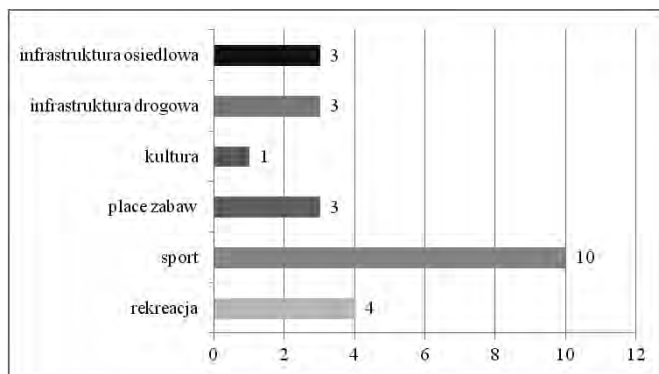
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miejskiego w Szczycinie.

Ponadto w ostatnim konkursie budżetu obywatelskiego wprowadzono system do głosowania on-line, w którym pojawiły się błędy utrudniające oddanie głosu. Częste zmiany regulaminu konkursowego były przyczyną wielu nieporozumień w szczycieńskiej wspólnocie samorządowej, co nadwyrężyło zaufanie społeczne do mechanizmu. Warto jednak nadmienić, że wprowadzane ograniczenia wynikały z ujawnianych w trakcie konkursu nadużyć, które zostaną omówione w dalszej części artykułu.

Budżet partycypacyjny umożliwia społeczności lokalnej sygnalizowanie własnych potrzeb, oczywiście w ramach regulaminowych ograniczeń. W latach 2014–2016 do budżetu obywatelskiego w Szczycinie zgłoszono 32 projekty, z czego 24 spełniły warunki konkursu (*Protokoły z posiedzeń Komisji Oceny Projektów do Budżetu Obywatelskiego w latach 2014–2016*).

W analizowanym okresie najwięcej zgłoszonych projektów dotyczyło sportu. Zakładały one budowę m.in. boisk wielofunkcyjnych, kortów tenisowych, toru dla rolkarzy, rozbudowę skateparku, czy też budowę toru motocrossowego. Niektóre pomysły, jak chociażby budowa kortów tenisowych,

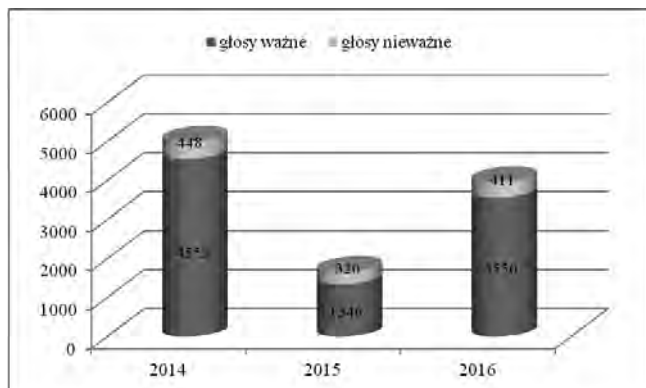
były zgłaszane w każdej edycji konkursu. W ramach szczycieńskiego budżetu obywatelskiego często zgłaszano wnioski o budowę placu zabaw oraz dotyczące rekreacji, m.in. budowy fontanny, miejskich źródełek, zakupu parku wodnego. W latach 2014–2016 pojawiła się tylko jedna propozycja w zakresie kultury – stworzenie murali ulicznych. Niektóre zgłaszane przez mieszkańców wnioski zakładały inwestycje drogowe i osiedlowe w zakresie remontu chodników i dróg dojazdowych, budowę miejsc parkingowych oraz zatok autobusowych, czy też rewitalizację terenów przy wspólnotach mieszkaniowych (por. wykres 2). Żadna z tych propozycji nie uzyskała wystarczającego poparcia, ale w konkursie zasygnalizowano potrzeby związane z warunkami życia mieszkańców. Warto ponadto podkreślić, że w dotychczasowych edycjach budżetu partycypacyjnego w Szczytnie nie zgłoszono np. projektu ekologicznego lub innego innowacyjnego przedsięwzięcia, istotnego dla rozwoju całej wspólnoty. Wydaje się, że jest to związane z niewielkimi środkami przeznaczonymi na ten cel oraz regulaminowymi ograniczeniami konkursu.



Wykres 2. Projekty obywatelskie w szczycieńskiej wspólnocie samorządowej. Źródło: opracowanie własne na podstawie *Protokołów z posiedzeń Komisji Oceny Projektów do Budżetu Obywatelskiego w Szczytnie w latach 2014–2016*.

W dalszej części warto ukazać zaangażowanie członków szczycieńskiej wspólnoty samorządowej w mechanizm obywatelski (wykres 3). W latach 2014–2016 oddano na zakwalifikowane do konkursu projekty łącznie 10 628

głosów (*Protokoły z posiedzeń Komisji Oceny Projektów do Budżetu Obywatelskiego w latach 2014–2016*).

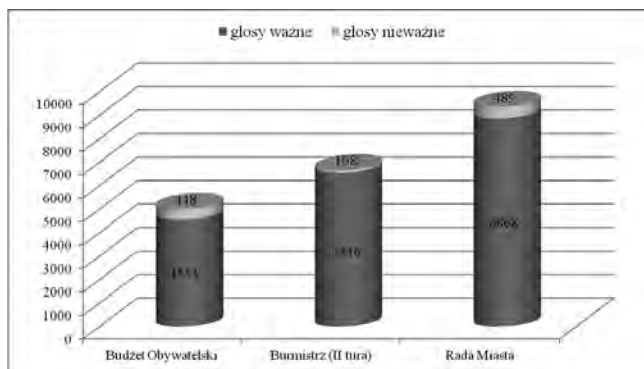


Wykres 3. Zaangażowanie mieszkańców Szczytna w mechanizm obywatelski. Źródło: opracowanie własne na podstawie *Protokołów z posiedzeń Komisji Oceny Projektów do Budżetu Obywatelskiego w Szczytnie w latach 2014–2016*.

Mieszkańcy Szczytna przejawiali największe zainteresowanie budżetem obywatelskim w 2014 roku. Podczas jego pierwszej edycji zgłoszono największą liczbę projektów (16 wniosków, z czego zakwalifikowano 12), na które oddano łącznie 5001 głosów. Rok później na propozycje obywatelskie zagłosowało łącznie 1666 osób, a w 2016 roku – 3961 osób. W 2014 roku zwycięski projekt Centrum Zabaw i Aktywnej Rekreacji „Czar” uzyskał poparcie 1483 mieszkańców. Z kolei w 2015 roku najlepsza okazała się Strefa Zabaw i Rekreacji „Radość” z 1094 głosami, a w 2016 roku wygrał projekt „GOL-boisko wielofunkcyjne” z poparciem 1423 osób (*Protokoły z posiedzeń Komisji Oceny Projektów...*). W każdej edycji budżetu obywatelskiego część głosów uznano za nieważne, co może mieć związek m.in. z częstymi zmianami zasad konkursu. Warto ponadto podkreślić, że duże zainteresowanie mechanizmem obywatelskim w 2014 roku wynikało z kilku powodów. Była to pierwsza edycja konkursu, więc zadziałał efekt nowości. Poza tym uprawnieni do głosowania byli początkowo wszyscy mieszkańcy Szczytna, bez względu na wiek. Istotne znaczenie miały także wybory samorządowe odbywające się w tym samym roku. Dla niektórych kandydatów

była to doskonała okazja, aby wykorzystać narzędzie do promocji własnej osoby.

W pierwszej edycji budżetu obywatelskiego w Szczytnie wzięło udział ok. 21% mieszkańców Szczytna (*Protokoły z posiedzeń Komisji Oceny Projektów do Budżetu Obywatelskiego w latach 2014–2016*). Warto to odnieść do udziału członków wspólnoty samorządowej w wyborach w 2014 roku (wykres 4).



Wykres 4. Mechanizm obywatelski a wybory samorządowe w 2014 roku. Źródło: opracowanie własne na podstawie protokołów Miejskiej Komisji Wyborczej w Szczytnie oraz Komisji Oceny Projektów do Budżetu Obywatelskiego w Szczytnie w 2014 roku (Urząd Miejski w Szczytnie).

W wyborach samorządowych w 2014 roku na kandydatów do Rady Miejskiej w Szczytnie zostało oddanych łącznie 9357 głosów, a w drugiej turze wyborów burmistrza wzięło udział 6654 mieszkańców (*Protokoły Miejskiej Komisji Wyborczej w Szczytnie, 2014*). W tym samym roku na projekty obywatelskie zgłosowało 5001 osób, co świadczy o dużym zainteresowaniu ideą budżetu partycypacyjnego w środowisku lokalnym. Porównując powyższe dane, należy podkreślić, że w pierwszej edycji omawianego konkursu uprawnieni do głosowania byli także niepełnoletni mieszkańcy Szczytna, co jest niemożliwie w przypadku wyborów samorządowych.

### Wpływ mechanizmu na wspólnotę samorządową

Budżet partycypacyjny integruje i aktywizuje członków wspólnoty samorządowej. Autorzy projektów zachęcają bliskich do poparcia swojego pomysłu oraz działania na jego rzecz. W ten sposób tworzy się grupa osób, która się identyfikuje z określoną propozycją i ma wspólny cel do osiągnięcia (Sztompka 2002: 180–182). W ramach konkursu są organizowane np. pikniki, festyny osiedlowe, w których trakcie mieszkańcy poznają się wzajemnie oraz motywują do wspólnego działania. „Budżet obywatelski buduje lokalną wspólnotę i wzmacnia odpowiedzialność za swoje otoczenie” (Prykowski 2012: 14). Potwierdzają to działania na rzecz projektów obywatelskich w Szczytnie, w które aktywnie włączyły się m.in. społeczności szkolne, organizacje pozarządowe, kluby sportowe, a nawet wspólnoty kościelne. Ponadto zaobserwowano tworzenie się nieformalnych „koalicji” na rzecz inwestycji proponowanych w danej części miasta.

Mechanizm obywatelski buduje i wzmacnia więzi społeczne w środowisku lokalnym, szczególnie w małych wspólnotach samorządowych. Skuteczna promocja projektu wymaga bezpośredniego kontaktu z innymi mieszkańcami, którym należy przedstawić pomysł, przekonać ich do jego poparcia oraz zachęcić do wspólnego działania. Jest to okazja, aby odwiedzić sąsiadów i znajomych, czy też porozmawiać z kolegami z pracy. Wspólny cel zachęca mieszkańców do wspólnego działania i zacieśnia między nimi więzi społeczne (Szacka 2008: 196).

Omawiane narzędzie pomaga w identyfikacji lokalnych potrzeb (Kopka 2015: 297). Członkowie wspólnoty zgłaszają swoje pomysły, które są następnie weryfikowane przez samych mieszkańców. To oni decydują, która inwestycja jest im najbardziej potrzebna. W ramach konkursowych ograniczeń (m.in. kwotą projektu, zadaniami inwestycyjnymi) budżet obywatelski umożliwia sygnalizowanie potrzeb społeczeństwa, a władzom lokalnym pomaga w podejmowaniu właściwych decyzji lub zachęca do dalszej dyskusji na ten temat (Krawiec 2015: 200). W dwóch edycjach konkursu w Szczytnie zwycięskie okazały się projekty zakładające budowę wielofunkcyjnego placu zabaw w różnych częściach miasta. Wydaje się, że to nie był przypadek, lecz wyraz niezaspokojonych potrzeb w tym zakresie. Warto przy tym nadmienić, że plac zabaw zbudowany w ramach budżetu obywatelskiego przyczynił się do decyzji władz lokalnych o modernizacji ulicy oraz oświetlenia w pobliżu zrealizowanej inwestycji.

Partycypacja obywatelska odgrywa ważną rolę edukacyjną i przyczynia się do kształtowania świadomości mieszkańców w zakresie funkcjonowania samorządu. Omawiany mechanizm edukuje obywateli, ponieważ zachęca ich do refleksji nad partycypacją, której mogą samodzielnie doświadczyć. Za pomocą budżetu obywatelskiego „mieszkańcy dowiadują się, jak funkcjonuje miasto, jak kształtowany jest budżet, od czego zależy stan finansów publicznych” (Prykowski 2012: 12). Są to kwestie, nad którymi obywatele nie zastanawiają się na co dzień. Mechanizm zachęca do zapoznania się z procesem zarządzania gminą i jej uwarunkowaniami. W Szczytnie przed złożeniem projektu obywatelskiego trzeba sprawdzić, czy działka, na której jest planowana inwestycja, należy do miasta, ponieważ jest to jedno z regulaminowych ograniczeń. Już na tym etapie pomysłodawcy projektów są zobligowani do zapoznania się z działalnością samorządu.

Budżet obywatelski kształtuje poczucie odpowiedzialności mieszkańców za dobro wspólne oraz poprawia ich relacje z urzędnikami i przedstawicielami wybranymi w wyborach (Kopka 2015: 299). Zrealizowane projekty nie są miejskie, lecz obywatelskie, są wdrażane dzięki społecznemu zaangażowaniu. W związku z tym poczucie odpowiedzialności za inwestycję, za bezpieczeństwo i porządek na danym terenie jest dużo większe niż w przypadku innego zadania zrealizowanego przez miasto. Poza tym budżet obywatelski jest okazją dla radnych i burmistrza (prezydenta miasta), aby okazać mieszkańcom zaufanie i włączyć ich w proces zarządzania gminą. Z kolei dla radnego jest to możliwość, aby lepiej poznać potrzeby własnych mieszkańców. Ponadto członkowie wspólnoty samorządowej mają poczucie świadomości, że projekt, który w konkursie uzyska największe poparcie, zostanie zrealizowany w ich środowisku. Dzięki temu obywatele doświadczają partycypacji i mają poczucie wpływu na decyzje władz lokalnych.

Budżet obywatelski dla lokalnych organizacji pozarządowych jest szansą na realizację projektu na rzecz danej wspólnoty. Od lat trzeci sektor boryka się z brakiem funduszy na działalność statutową, a omawiany mechanizm umożliwia podejmowanie działań wspólnie z mieszkańcami. Dzięki temu organizacje pozarządowe integrują się ze środowiskiem lokalnym oraz mają możliwość nawiązania współpracy z różnymi podmiotami, co w przyszłości może zaowocować wspólnymi przedsięwzięciami.

Budżet partycypacyjny może być także źródłem niepożądanych zjawisk w środowisku lokalnym. Niebezpieczne jest upolitycznienie idei



i wykorzystanie mechanizmu jako narzędzia politycznego (Kraszewski, Mojkowski 2014: 5). W szczycieńskiej wspólnocie samorządowej największe zainteresowanie budżetem obywatelskim było w 2014 roku, czyli w roku wyborczym. Zwyciężył wówczas projekt złożony przez mieszkańca, który w przeszłości pełnił funkcję radnego w mieście i z sukcesem wystartował w kolejnych wyborach samorządowych. W trakcie kampanii wyborczej kandydat chwalił się swoją obywatelską aktywnością. Z kolei w 2015 roku największe poparcie uzyskał projekt zgłoszony przez aktualnego radnego rady miejskiej, a w 2016 roku propozycja dwóch lokalnych polityków zajęła drugie miejsce w konkursie. Zaangażowanie radnych w budżet obywatelski jest kontrowersyjne. Z jednej strony, popularyzują oni ideę i wspierają projekty, o których decydują sami mieszkańcy. Stwarza to jednak zagrożenie wykorzystania narzędzia do celów politycznych – nie tylko do promocji kandydata, lecz również w rywalizacji pomiędzy poszczególnymi ugrupowaniami.

Kolejnym zagrożeniem jest ryzyko utraty zaufania do idei, co wynika między innymi z jej upolitycznienia. Zaufanie członków wspólnoty samorządowej do konkursu, w którym największe poparcie uzyskują projekty zgłaszane przez radnych, może zostać znacząco ograniczone. Mogą się pojawić wątpliwości dotyczące transparentności konkursu czy też zasadności jego przeprowadzania (Sintomer, Herzberg i in. 2010). Inną problematyczną kwestią jest promowanie projektów, którymi są zainteresowane np. kluby sportowe czy też wspólnoty mieszkaniowe, a które nie mają obywatelskiego charakteru. Ponadto niekorzystnie na zaufanie do mechanizmu wpływają niejasne zapisy regulaminowe, jak również częste ich zmiany. Istotnym problemem jest także weryfikacja wiarygodności głosów oddawanych za pomocą papierowej karty. Zasygnalizowane zjawiska mogą zniechęcić mieszkańców do aktywnego udziału w omawianym mechanizmie.

Projekty obywatelskie mogą być źródłem różnego rodzaju nadużyć, głównie w trakcie głosowania na złożone propozycje. W celu ukazania problemu warto odwołać się do kilku przykładów z historii szczycieńskiego budżetu obywatelskiego. W 2014 roku autorzy jednego z projektów przygotowali dla mieszkańców ulotki w formie karty do głosowania z wydrukowanym krzyżykiem przy ich propozycji. Przeciwno takiej praktyce zaprotestowali konkurenci i skierowali sprawę do Prokuratury Okręgowej w Olsztynie,

sugerując manipulację i łamanie prawa<sup>5</sup>. Postępowanie zostało ostatecznie umorzone, a w zmienionym regulaminie konkursu ujęto, że ważne są tylko formularze pobrane z urzędu i własnoręcznie wypełnione. Inną niepożądaną sytuacją w środowisku lokalnym była agresywna promocja budżetu obywatelskiego w szkołach podstawowych. Nauczyciele wspierający poszczególne projekty zachęcali uczniów do przynoszenia wypełnionych kart. Pojawiły się przy tym podejrzenia, że niektórzy pedagodzy nagradzali uczniów bardzo dobrymi ocenami za poparcie wskazanej propozycji<sup>6</sup>. W rezultacie sprawa została skierowana do Rzecznika Praw Dziecka, a w kolejnym konkursie uprawnieni do głosowania zostali tylko mieszkańcy, którzy ukończyli 13. rok życia. Z kolei w 2016 roku pojawiły się kontrowersje dotyczące bezprawnego wykorzystania danych osobowych (m.in. numeru Pesel) w głosowaniu. Przedstawione przykładowe nadużycia, ujawnione w trakcie wyłaniania projektów obywatelskich, wpłynęły negatywnie na zaufanie do idei oraz spowodowały zmianę zasad konkursu w Szczytnie, w wyniku której najmłodszy mieszkańcy zostali wykluczeni z partycypacji obywatelskiej.

Zagrożeniem dla budżetu obywatelskiego, poza wspomnianą utratą zaufania do idei, jest zniechęcenie, frustracja wynikająca m.in. z zasad dotyczących projektu. Warto przypomnieć, że w Szczytnie jest przewidziane do realizacji tylko jedno zadanie. W 2016 roku zwycięski projekt uzyskał 1423 głosy, zaś na drugą propozycję zagłosowało 1398 osób. Na przegranych porażka wpłynęła demotywująco i frustrująco. Inną kwestią są środki przeznaczane na budżet obywatelski. W Szczytnie jest to 200 tys. zł, co stanowi symboliczną część wydatków gminy. Taka kwota uniemożliwia zrealizowanie dużego, innowacyjnego projektu służącego społeczności lokalnej. Poza tym inne ograniczenia, jak chociażby warunek zrealizowania inwestycji na miejskiej działce, ograniczają aktywność obywatelską. Problemem jest także brak debaty społecznej na temat oddziaływania proponowanych projektów na środowisko lokalne (Szaranowicz-Kusz 2016: 3).

Na zakończenie należy wspomnieć o dwóch kwestiach związanych z omawianym instrumentem. Budżet obywatelski integruje mieszkańców,

---

<sup>5</sup> <http://kurekmazurski.pl/budzet-obywatelski-u-prokuratora-2014102152722/> [pobrano 30.01.2017]

<sup>6</sup> <http://szczytno.wm.pl/218811,Fikcyjny-budzet-obywatelski.html#axzz4RWIT-CrBC> [pobrano 16.01.2017]

ale może być również źródłem wrogości między członkami wspólnoty. Jest to szczególnie niebezpieczne w małych społecznościach lokalnych, w których konkursowa rywalizacja łatwo może się przerodzić w otwarty konflikt między mieszkańcami czy też podmiotami. Innym problemem jest niewielki udział społeczeństwa w tworzeniu budżetu obywatelskiego. Jego idea zakłada włączenie członków danej wspólnoty w podejmowanie decyzji ważnych dla ogółu. Tymczasem regulamin konkursu jest ustalany w wielu przypadkach wyłącznie przez urzędników. Dotychczasowe zmiany zasad budżetu obywatelskiego w Szczycinie były konsultowane tylko z komisją oceny projektów, składającą się z urzędników i radnych. Pożądane wydaje się włączenie mieszkańców w procedurę tworzenia regulaminu, co zwiększy zainteresowanie społeczności lokalnej analizowanym mechanizmem.

## **Zakończenie**

Budżet obywatelski jest wprowadzany w kolejnych polskich miastach, ale część gmin asekuracyjnie traktuje tę formę demokracji bezpośredniej. Świadczą o tym ustalone zasady konkursu, ograniczające inkluzyjność budżetu obywatelskiego, czy też niewielkie środki przeznaczane na ten cel. Tymczasem z przeprowadzonej analizy wynika, że jest to ciekawe narzędzie, które aktywizuje środowisko lokalne i zachęca mieszkańców do kształtowania własnego otoczenia. Doświadczenia szczycieńskiej wspólnoty samorządowej pokazują, że instrument wzbudza zainteresowanie mieszkańców, którzy chętnie zgłaszają swoje projekty i angażują się w ich promocję. Mechanizm obywatelski pomaga w identyfikacji potrzeb środowiska lokalnego, weryfikowanych przez samych mieszkańców. Ponadto budżet partycypacyjny integruje członków wspólnoty samorządowej, wzmacnia więzi społeczne czy też kształtuje świadomość społeczną w zakresie funkcjonowania samorządu. Poza pozytywnym oddziaływaniem mechanizmu na społeczność lokalną, podczas jego wdrażania ujawniają się także niepożądane zjawiska. Wśród nich należy wymienić m.in. wykorzystanie narzędzia w celach politycznych czy też liczne nadużycia ujawniające się w trakcie głosowania. To stwarza ryzyko utraty zaufania mieszkańców do jakiejkolwiek formy partycypacji społecznej.

Reasumując, należy stwierdzić, że idea budżetu obywatelskiego jest słuszna i powinna być rozwijana w polskich miastach. Przemawia za tym

pozytywny wpływ mechanizmu na członków wspólnoty samorządowej. Zadaniami lokalnych władz powinno być wykorzystanie potencjału budżetu obywatelskiego na rzecz środowiska lokalnego (m.in. poprzez eliminowanie wszelkiego rodzaju ograniczeń w tym zakresie). Głos mieszkańców powinien się liczyć również przy podejmowaniu decyzji kluczowych dla życia i rozwoju członków wspólnoty samorządowej.

### Synopsis

#### **Tomasz Łachacz: The Impact of the Participatory Budget on Local Communities: The Example of Szczytno**

Local governments in Poland, like other cities in the world bring civic budget to enable the members of the local community in the development of their environment. The idea behind the project is the participation of citizens in making decisions on spending public funds for the benefit of the community. In 2012, for the first time this solution has benefited Sopot, and in subsequent years, the project implemented other cities (such as Lodz, Olsztyn). Outside large centers, participatory budgeting is being implemented more and more frequently in small municipalities, and even in Szczytno. The impact of the budget on the civil members of the local community is positive, because it contributes to, among others, integration and activation of residents, strengthens social ties in the community, or plays an educational role. During the implementation of the mechanism are also manifest undesirable phenomena, like the politicization of tools or abuse during the vote, which may cause a loss of confidence in the idea. For example local community will be shown the involvement of citizens in the civic budget and the impact of the project on the local community members.

Keywords: budget civic, community self-government, participation, the city of Szczytno.

### Bibliografia

- Dębowska-Romanowska Teresa. 2015. *Budżet obywatelski jako instytucja prawa samorządowego*, [w:] Henryk Skłodowski (red.), „Przedsiębiorczość i Zarządzanie: Wyzwania psychologii biznesu w wymiarze międzykulturowym”, t. XVI, z. 3, Łódź-Warszawa: Wydawnictwo SAN, ss. 303–312.
- Giddens Anthony. 2010. *Socjologia*, tłum. Alina Szulżycka, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kęblowski Wojciech. 2013. *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa: Instytut Spraw Obywatelskich.
- Kopka Jolanta. 2015. *Budżet partycypacyjny jako forma demokracji bezpośredniej w perspektywie socjologicznej*, [w:] Henryk Skłodowski (red.), „Przedsiębiorczość

- i Zarządzanie: Wyzwania psychologii biznesu w wymiarze międzykulturowym”, t. XVI, z. 3, Łódź-Warszawa: Wydawnictwo SAN, ss. 285–302.
- Kraszewski Dariusz, Karol Mojkowski. 2014. *Budżet obywatelski w Polsce*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Krawiec Marek. 2015. *Budżet obywatelski – metoda budowania wspólnot czy sposób komunikowania się ze społeczeństwem – okiem psychologa społecznego*, [w:] Henryk Skłodowski (red.), „Przedsiębiorczość i Zarządzanie: Wyzwania psychologii biznesu w wymiarze międzykulturowym”, t. XVI, z. 3, Łódź-Warszawa: Wydawnictwo SAN, ss. 193–206.
- Marczewska-Rytko Maria (red.). 2010. *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Protokoły z posiedzeń Komisji Oceny Projektów do Budżetu Obywatelskiego w latach 2014–2016*, Urząd Miejski w Szczycinie.
- Protokół wyników głosowania i wyników wyborów Burmistrza Miasta Szczycino sporządzony dnia 30 listopada 2014 r. przez Miejską Komisję Wyborczą w Szczycinie*, Urząd Miejski w Szczycinie.
- Protokół z wyborów do Rady Miejskiej w Szczycinie sporządzony dnia 18 listopada 2014 r. przez Miejską Komisję Wyborczą w Szczycinie*, Urząd Miejski w Szczycinie.
- Prykowski Łukasz. 2012. *Głos Łódzian się liczy – czyli doświadczenia z budżetem obywatelskim w radach osiedli*, Łódź: Wydawca Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich OPUS.
- Sintomer Yves, Carsten Herzberg, Giovanni Allegretti. 2010. *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation*, No 25, Bonn, <http://www.buergerhaushalt.org/wp-content/uploads/2011/02/LearningfromtheSouth-ParticipatoryBudgetingWorldwide-Study.pdf> [pobrano 31.01.2017].
- Sorychta-Wojczyk Barbara. 2015. *Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie”, z. 78, Gliwice: Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, ss. 421–430.
- Sprawozdania z działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Szczycinie za lata 2014–2016*, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Szczycinie.
- Szacka Barbara. 2008. *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa: Wydawnictwo Oficyna Naukowa.
- Szaranowicz-Kusz Marta. 2016. *Budżet partycypacyjny w Polsce*, „Infos” nr 1(205), Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych, ss. 1–4.
- Sztompka Piotr. 2002. *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95, tekst jednolity).

*Zarządzenie nr VI/552/a/14 Burmistrza Miasta Szczytno z dnia 18 kwietnia 2014 roku w sprawie wdrożenia pilotażowego projektu skierowanego do mieszkańców Szczytna pt. Budżet Obywatelski „Mój projekt na 2015 rok”, Urząd Miejski w Szczytnie.*  
*Zasady projektu Budżet Obywatelski „Mój projekt na 2016 rok”, Załącznik do Zarządzenia nr VII/59/2015 Burmistrza Miasta Szczytno z dnia 21 kwietnia 2015 r., Urząd Miejski w Szczytnie.*  
*Zasady projektu Budżet Obywatelski „Mój projekt na 2017 rok”, Załącznik do Zarządzenia VII/249/2016 Burmistrza Miasta Szczytno z dnia 27 lipca 2016 r., Urząd Miejski w Szczytnie.*

**Źródła internetowe:**

<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/teryt/tablica#> (stan na 31.12.2015 [pobrano 26.01.2017])  
<http://bip.um.szczytno.pl/public/?id=5987> [pobrano 25.01.2017]  
<http://kurekmazurski.pl/budzet-obywatelski-u-prokuratora-2014102152722/> [pobrano 30.01.2017]  
<http://szczytno.wm.pl/218811,Fikcyjny-budzet-obywatelski.html#axzz4RWlTCrBC> [pobrano 16.01.2017]  
[http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/05/budz\\_etNaStrone.pdf](http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/05/budz_etNaStrone.pdf) [pobrano 21.01.2017]



**Piotr Pięta**

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

## **Czy budżet partycypacyjny wpływa na jakość demokracji lokalnej? Analiza na przykładzie Torunia**

### **Streszczenie**

Budżet partycypacyjny funkcjonuje w Polsce od 2011 roku. Pomysł ten szybko stał się popularny i według nieoficjalnych szacunków jest przeprowadzany w kilkuset gminach w Polsce. Wielu zwolenników tej idei upatrywało w niej szansę na zwiększenie zaangażowania i integracji obywateli oraz sposób na zmniejszenie deficytu demokracji na poziomie lokalnym. Celem prezentowanego artykułu jest analiza dotychczasowych doświadczeń z budżetem partycypacyjnym w Toruniu, gdzie inicjatywa ta jest organizowana niemalże od początku jej funkcjonowania w Polsce. Wnioski z rozważań nad wskazanym przypadkiem posłużą do przynajmniej częściowej odpowiedzi na pytanie, czy budżet partycypacyjny faktycznie stanowi remedium na deficyt demokracji lokalnej.

Słowa kluczowe: budżet partycypacyjny, partycypacja społeczna, konsultacje społeczne.

### **Wstęp**

Stosunkowo młoda instytucja demokracji, jaką jest budżet partycypacyjny, polega na włączaniu mieszkańców w proces decydowania o alokacji określonych środków finansowych we wskazanych obszarach wydatkowania. Pomysł organizowania tego rodzaju przedsięwzięcia powstał w brazylijskim mieście Porto Alegre na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych (Pimentel, Paula 2013). Pierwszy budżet partycypacyjny w Polsce zorganizowano w 2011 roku w Sopocie (Kębłowski 2014: 4). Idea ta szybko zyskała aprobatę władz samorządowych oraz mieszkańców kolejnych miast. Wiele środowisk, w szczególności organizacje społeczne, wiązało liczne nadzieje z budżetem partycypacyjnym, który miał być swego rodzaju remedium na



deficyt demokracji na poziomie lokalnym. Wśród jego zalet wskazuje się między innymi aktywizację mieszkańców oraz demokratyzację procesu decyzyjnego (Kębłowski 2013: 14–15). Przekonanie to dodatkowo wzmacnia fakt, iż budżet partycypacyjny w Polsce nie jest uregulowany ustawowo, wobec czego samorządy posiadają swobodę w tworzeniu regulaminu budżetów oraz ich procedur.

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy budżet partycypacyjny faktycznie spełnia pokładane w nim nadzieje i znacząco wpływa na aktywność społeczną mieszkańców. Prezentowany artykuł dotyczy analizy pojedynczego przypadku, wobec tego wyprowadzone wnioski nie będą mogły być uogólnione. Z drugiej strony, budżet partycypacyjny Torunia stanowi przykład inicjatywy, która daje mieszkańcom możliwość uczestniczenia nie tylko na etapie głosowania nad projektami obywatelskimi. Dlatego też wnioski oraz obserwacje toruńskiego budżetu partycypacyjnego mogą stanowić punkt odniesienia oraz inspirację do pogłębionych badań dotyczących zależności pomiędzy budżetem partycypacyjnym a społeczną aktywnością mieszkańców.

### **Budżet partycypacyjny Torunia – krótka charakterystyka**

Propozycja stworzenia budżetu partycypacyjnego dla Torunia została zaprezentowana we wrześniu 2012 roku przez dwóch radnych Platformy Obywatelskiej. W trakcie konferencji prasowej politycy przedstawili propozycję modelu, według którego miałby funkcjonować budżet partycypacyjny w Toruniu. Wskazano również na najważniejszy cel tego przedsięwzięcia, którym było zaangażowanie i aktywizacja możliwie szerokiego grona podmiotów polityki lokalnej, takich jak władze samorządowe, mieszkańcy, radni okręgów<sup>1</sup> i działacze organizacji pozarządowych (Popławski 2014: 142).

Prace nad pierwszą edycją budżetu partycypacyjnego Torunia rozpoczęły się na początku 2013 roku. Powołany przez prezydenta miasta zespół ds. opracowania propozycji modelu budżetu partycypacyjnego dla Torunia po raz pierwszy spotkał się 17 stycznia. Grupę tworzyło siedemnaście osób, wśród których znaleźli się przedstawiciele rady miasta (czterech radnych,

---

<sup>1</sup> Okręg jest jednostką pomocniczą Gminy Miasta Toruń.

po jednym przedstawicielu PiS, PO, SLD i Czasu Gospodarzy), rad okręgów (trzech, których wybrano w trakcie zebrania ogólnego członków rad okręgów działających na terenie Gminy Miasta Toruń), organizacji pozarządowych (trzech rekomendowanych przez wiodące stowarzyszenia i fundacje), Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu (dwóch desygnowanych do zespołu przez JM Rektora Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu) oraz Urzędu Miasta Torunia – pięciu członków desygnowanych przez Prezydenta Miasta Torunia, wśród nich skarbnik miasta, który pełnił funkcję przewodniczącego zespołu (*Budżet na start*, 2013).

Głównym zadaniem zespołu było opracowanie i przedstawienie prezydentowi propozycji modelu budżetu partycypacyjnego dla Torunia. W tym zakresie najistotniejsze było określenie dziedzin funkcjonowania miasta, w których ramach zostaną wydzielone środki finansowe w budżecie partycypacyjnym. Pod dyskusję poddano także ustalenie podmiotów uprawnionych do składania wniosków do budżetu partycypacyjnego oraz sposobu ich składania, jak i przygotowanie szczegółowego terminarza, który wyznaczałby ramy czasowe na składanie i rozpatrywanie wniosków. Ważnym elementem prac było również ustalenie kryteriów i sposobu oceny wniosków do budżetu partycypacyjnego. Zespół był także zobowiązany do opracowania zasad regulujących proces konsultacji społecznych dotyczących opracowania modelu budżetu partycypacyjnego. Ponadto zadaniem grupy było uczestnictwo w procesie konsultacji społecznych oraz opiniowanie uwag do dokumentu (projektu uchwały Rady Miasta Torunia w sprawie budżetu partycypacyjnego), które wpłyną w trakcie ich trwania.

Po licznych debatach i poprawkach ostateczna wersja uchwały dotyczącej budżetu partycypacyjnego została zatwierdzona 23 listopada 2013 roku w trakcie posiedzenia Rady Miasta Torunia (*Protokół z 48 Sesji Rady Miasta Torunia...*, 2013). Regulamin stanowiący załącznik do uchwały przede wszystkim precyzyjnie określa harmonogram, według którego jest organizowany budżet partycypacyjny Torunia. Zgodnie z zapisami regulaminu, działania dotyczące budżetu partycypacyjnego każdego roku rozpoczynają się od zakomunikowania informacji o wysokości środków finansowych kolejnej edycji, najpóźniej do 25 lutego. Następnie w marcu zgłaszane są wnioski mieszkańców, a ich weryfikacja trwa do 31 maja. Etap głosowania trwa do 30 czerwca. Ostateczna lista zwycięskich projektów jest ogłaszana najpóźniej do 25 lipca (*Regulamin budżetu partycypacyjnego w Toruniu...*, 2013).

Regulamin precyzyjnie określa podmioty uprawnione do udziału w budżecie partycypacyjnym Torunia. Zgodnie z jego zapisami do głosowania oraz składania wniosków jest uprawniona każda osoba fizyczna, której miejscem zamieszkania jest Toruń i która ukończyła szesnasty rok życia. Należy nadmienić, iż wykorzystano tu definicję miejsca zamieszkania, którą proponuje Kodeks cywilny (*Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku*) oraz ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych (*Ustawa z dnia 23 lipca 1991 roku...*). Oznacza to, że prawo do głosowania posiada osoba, dla której Toruń stanowi centrum życiowe, tzn. – jest dla niej ośrodkiem interesów życiowych, przebywa na jego terenie ponad 183 dni w roku i łączy ją z nim zamieszkanie, zatrudnienie, pobieranie nauki lub prowadzenie działalności. Przyjęcie tego rodzaju zapisów powoduje, że budżet partycypacyjny Torunia jest inkluzywny. Takie rozwiązania mają charakter edukacyjny, a ich celem jest zachęcenie możliwie szerokiego grona mieszkańców do uczestnictwa w życiu wspólnoty oraz kreowanie w tej grupie postaw obywatelskich. Nie jest to bez znaczenia, biorąc pod uwagę fakt, iż frekwencja wyborcza wśród młodych osób jest regularnie najniższa ze wszystkich grup wiekowych (Cześnik 2009: 17).

W regulaminie umieszczono również szczegółowy opis dotyczący zadań, które mogą być wykonywane w ramach budżetu partycypacyjnego. Zgodnie z tymi zapisami w ramach opisywanej procedury nie mogą być zrealizowane następujące zadania:

- których wymagany budżet całkowity na realizację przekraczałby wysokość środków dostępnych w ramach środków przeznaczonych na budżet partycypacyjny w danym roku na dany obszar;
- generujące po realizacji koszty utrzymania niewspółmiernie wysokie w stosunku do wartości proponowanego zadania;
- stojące w sprzeczności z obowiązującymi w mieście planami i programami, w tym w szczególności z planami zagospodarowania przestrzennego, programami branżowymi, wieloletnią prognozą finansową miasta itp.;
- wymagające współpracy instytucjonalnej podmiotów zewnętrznych, jeżeli te nie przedstawiły wyraźnej, pisemnej gotowości do współpracy w formie oświadczenia;
- naruszające obowiązujące przepisy prawa, prawa osób trzecich, w tym prawa własności;

- zakładające realizację jedynie części zadania, w tym sporządzenie wyłącznie projektu bądź planu przedsięwzięcia lub jedynie środki na zabezpieczenia środków na projektowanie (*Regulamin budżetu partycypacyjnego w Toruniu*, 2013).

Przedstawiony powyżej model budżetu partycypacyjnego Torunia pozostaje niezmienny od momentu jego zatwierdzenia w 2013 roku. Kilka rozwiązań stosowanych w Toruniu wydaje się mieć szczególnie istotne znaczenie. Takie praktyki, jak np. stały harmonogram budżetu oraz precyzyjnie określone środki finansowe powodują, iż jest to wydarzenie przewidywalne i przejrzyste, które nie budzi podejrzeń wśród mieszkańców. Z drugiej strony, analiza aktywności mieszkańców Torunia w budżecie partycypacyjnym, która zostanie przedstawiona w kolejnych częściach pracy, podaje w wątpliwość wiele powszechnych przekonań związanych z tą formą partycypacji.

### **Rola mieszkańców Torunia w budżecie partycypacyjnym**

W zdecydowanej większości przypadków budżetów partycypacyjnych uczestnictwo mieszkańców ogranicza się do możliwości złożenia propozycji projektu oraz wskazania preferowanych pomysłów w trakcie głosowania. Teoretycy budżetu partycypacyjnego podkreślają, że w trakcie tego procesu powinny się odbywać także debaty publiczne dotyczące projektów oraz aktualnych problemów społeczności lokalnych, jak również kwestii związanych z regulaminem oraz funkcjonowaniem budżetu (Sintomer, Herzberg, Rocke 2008: 142). Toruń jest jednym z nielicznych przykładów, gdzie mieszkańcy mieli możliwość zgłaszania uwag oraz wyrażenia opinii na temat propozycji regulaminu budżetu partycypacyjnego. Z dotychczasowych raportów wynika, że jedynie w czterech miastach, na blisko sto badanych, zasady budżetu partycypacyjnego były omawiane z mieszkańcami (Kębłowski 2014).

W Toruniu konsultacje społeczne związane z projektem uchwały Rady Miasta Torunia w sprawie budżetu partycypacyjnego zostały przeprowadzone przez Wydział Komunikacji Społecznej i Informacji oraz Wydział Budżetu i Planowania Finansowego Urzędu Miasta Torunia. Spotkania konsultacyjne przeprowadzono między 2 a 24 października 2013 roku. Głównym przedmiotem konsultacji była propozycja regulaminu budżetu

partycypacyjnego w Toruniu. W tym czasie zorganizowano trzy spotkania o charakterze informacyjno-konsultacyjnym dla przedstawicieli rad okręgów, mieszkańców oraz studentów. Jednak dwa z nich nie odbyły się z uwagi na brak uczestników. Jedynie spotkanie z przedstawicielami rad okręgów, które zorganizowano 9 października, można uznać za efektywne. W konsultacjach uczestniczyło 17 osób, które łącznie zgłosiły 23 uwagi i pytania. 23 października miał również miejsce dwugodzinny dyżur konsultacyjny, w którego trakcie zgłosiła się jedna osoba – zadała jedno pytanie, ale nie zgłosiła żadnych uwag do Regulaminu. Propozycje zmian i uwagi można było przesłać pocztą elektroniczną, faksem, pocztą tradycyjną lub dostarczyć je osobiście do Wydziału Komunikacji Społecznej i Informacji Urzędu Miasta Torunia (*Raport z przeprowadzonych konsultacji społecznych...*, 2013).

Jako przykład inicjatywy, która umożliwia społeczności lokalnej wyrażenie opinii o budżecie partycypacyjnym Torunia, można wskazać również tzw. spotkania prezydenta z mieszkańcami, które odbywają się w każdym pierwszym kwartale od 2013 roku (*Spotkania prezydenta z mieszkańcami*, 2016). Głównym celem tych spotkań jest informowanie mieszkańców o zatwierdzonych planach finansowych oraz przyszłych inwestycjach. Od 2014 roku, gdy rozpoczęto organizowanie budżetu partycypacyjnego, do harmonogramu opisywanych spotkań dołączono odrębny panel dyskusyjny dotyczący tego wydarzenia. W trakcie dyskusji mieszkańcy mogą wyrażać opinie o bieżących inwestycjach ogólnomiejskich i osiedlowych. Od 2016 roku debaty dotyczą tematów wskazanych przez samych mieszkańców, są to głównie kwestie związane z bezpieczeństwem, infrastrukturą drogową i parkingową, komunikacją miejską, kulturą oraz aktywnością społeczną osiedli (*Spotkania prezydenta z mieszkańcami*, 2016).

### **Aktywność mieszkańców Torunia w ramach budżetu partycypacyjnego**

Dotychczas w Toruniu zorganizowano cztery edycje budżetu partycypacyjnego, w których mieszkańcy mogli składać propozycje wniosków, a następnie głosować na preferowane pomysły. Przeprowadzono również edycję pilotażową budżetu partycypacyjnego Torunia w 2013 roku. Wówczas mieszkańcy uczestniczyli jedynie w procedurze głosowania. Wnioski poddane

pod głosowanie zostały odgórnie wyselekcjonowane spośród propozycji do budżetu miasta na 2012 rok zgłaszanych przez mieszkańców, rady okręgu oraz organizacje pozarządowe (*Konsultacje w sprawie budżetu partycypacyjnego...*, 2013). Analiza zgłaszanych projektów pokazuje, że zainteresowanie tym wydarzeniem było największe w pierwszych dwóch edycjach. Najwięcej wniosków mieszkańcy zgłosili w BP na 2015 rok (239 wniosków). Natomiast w kolejnych edycjach złożono blisko o jedną trzecią projektów mniej. Na podobnym poziomie, pomimo spadku ogólnej liczby zgłoszeń, utrzymuje się liczba projektów odrzuconych, poddanych pod głosowanie oraz wybranych do realizacji w ramach budżetu partycypacyjnego (tabela 1). Interesujące byłoby rozważenie zagadnienia, czym jest spowodowana opisana sytuacja – czy trudnościami (np. formalno-prawnymi lub proceduralnymi), czy może jest to przykład tzw. efektu nowości, który wiąże się z wysokim początkowym zainteresowaniem rzeczą lub wydarzeniem, a następnie jego spadkiem i upowszechnieniem się sytuacji.

**Tabela 1. Projekty zgłaszane przez mieszkańców w dotychczasowych edycjach budżetu partycypacyjnego w Toruniu**

	<b>BP 2014</b>	<b>BP 2015</b>	<b>BP 2016</b>	<b>BP 2017</b>
zgłoszone	215	239	170	184
odrzucone	71	54	51	53
poddane pod głosowanie	144	185	119	131
wybrane	43	53	53	48

Opracowane na podstawie: <http://www.torun.pl/pl/node/171161>; <http://www.torun.pl/pl/node/175561>; <http://www.torun.pl/pl/node/187920>; [http://www.torun.pl/sites/default/files/pictures/bp2017/bp\\_2017\\_wyniki\\_weryfikacji.pdf](http://www.torun.pl/sites/default/files/pictures/bp2017/bp_2017_wyniki_weryfikacji.pdf) [pobrano 17.10.2016].

Analizując dotychczasowe edycje budżetu partycypacyjnego w Toruniu, można dostrzec, że cztery kolejne odsłony przyciągały coraz większą liczbę osób głosujących. Jedynie w ostatniej, na rok 2017, odnotowano dość znaczny spadek osób głosujących. Jednak pomimo tego, że ogólna tendencja uczestników jest zwyżkowa, to frekwencję, która wynosiła w najlepszych pod tym względem latach niewiele ponad 16%, należy ocenić jako niską (tabela 2). Tak niskie zaangażowanie w ramach budżetu partycypacyjnego

**Tabela 2. Frekwencja w głosowaniach w budżecie partycypacyjnym w Toruniu**

<b>Edycja BP</b>	<b>BP 2013</b>	<b>BP 2014</b>	<b>BP 2015</b>	<b>BP 2016</b>	<b>BP 2017</b>
Frekwencja w głosowaniach	5,704 (3,4%)	22,246 (13,2%)	27,281 (16,2%)	27,925 (16,6%)	21,411 (12,7%)

Opracowanie własne na podstawie: <http://www.torun.pl/pl/budzet-partycypacyjny-znany-wyniki>; <http://www.torun.pl/pl/wyniki-glosowania-0>; <http://www.torun.pl/pl/node/177433>; <http://urbnews.pl/budzet-partycypacyjny-torun-2016-wyniki/>; <http://www.torun.pl/pl/miasto/budzet-partycypacyjny-torunia-2017> [pobrano 12.02.2017].

Torunia może mieć podobne przyczyny jak wskazane powyżej w przypadku składania projektów. Jednak biorąc pod uwagę np. frekwencję w Toruniu w trakcie ostatnich wyborów samorządowych w 2014 roku, można przypuszczać, iż wynika to z kultury politycznej na tym obszarze. Wówczas frekwencja w Toruniu wyniosła 39,57%, co było drugim najniższym wynikiem w województwie kujawsko-pomorskim. Niższą frekwencję wyborczą odnotowano jedynie w Bydgoszczy – 37,38% (*Wyniki głosowania w budżecie partycypacyjnym Torunia...*, 2016).

Dokonując przeglądu kwestii związanych z aktywnością mieszkańców w ramach budżetu partycypacyjnego, warto również zwrócić uwagę na partycypację osób poniżej 18 roku życia. W wielu miastach stosowana jest obniżona do 16 lat granica wiekowa, a także znoszony jest obowiązek zameldowania (Osmólska 2014: 266). Jak już wcześniej wspomniano, tego rodzaju rozwiązania z formalnego punktu widzenia powodują, że budżet partycypacyjny ma angażować możliwie dużą liczbę mieszkańców. Ponadto, biorąc pod uwagę powszechny problem niskiego zaangażowania społecznego i politycznego, szczególnie w młodszych grupach wiekowych, tego rodzaju rozwiązania posiadają istotny walor edukacyjny.

Dotychczasowe doświadczenia z budżetem partycypacyjnym w Toruniu pokazują jednak, że rozwiązania te nie przynoszą oczekiwanych efektów. We wszystkich edycjach budżetu osoby w wieku 16–19 lat stanowiły, po grupie osób powyżej 80 roku życia, grupę wiekową, która najrzadziej brała udział w głosowaniach do budżetu partycypacyjnego (tabela 3). Analizy dotyczące wieku głosujących pokazują, że najchętniej partycypowały osoby z grupy wiekowej 45–64 lata – ich udział stanowi średnio około 30% wszystkich głosów (*Wyniki głosowania w budżecie partycypacyjnym Torunia...*, 2016).

**Tabela 3. Udział grupy wiekowej 16–19 w głosowaniach w ramach budżetu partycypacyjnego w Toruniu**

<b>Edycja BP</b>	<b>BP 2013</b>	<b>BP 2014</b>	<b>BP 2015</b>	<b>BP 2016</b>	<b>BP 2017</b>
Procentowy udział osób w wieku 16–19 lat w głosowaniach do BP	Brak danych	5.00%	5.00%	3.80%	5.30%

Opracowanie na podstawie: [http://www.torun.pl/sites/default/files/pictures/bp\\_wyniki\\_glosowania\\_14-02-2014.pdf](http://www.torun.pl/sites/default/files/pictures/bp_wyniki_glosowania_14-02-2014.pdf); <http://www.torun.pl/pl/node/177433>; [http://www.torun.pl/sites/default/files/s/bp\\_wyniki\\_glosowania\\_25-07-2016.pdf](http://www.torun.pl/sites/default/files/s/bp_wyniki_glosowania_25-07-2016.pdf); [http://www.torun.pl/sites/default/files/pictures/Dokumenty/bp\\_wyniki\\_glos\\_prezent\\_24-07-2015\\_ok.pdf](http://www.torun.pl/sites/default/files/pictures/Dokumenty/bp_wyniki_glos_prezent_24-07-2015_ok.pdf) [pobrano 12.10.2017].

Zgodnie z regulaminem budżetu partycypacyjnego w Toruniu w głosowaniu oraz składaniu projektów mogą uczestniczyć osoby niezameldowane, np. studenci i przedsiębiorcy. Przedstawione powyżej analizy skłaniają zatem do wniosków, iż budżet partycypacyjny nie stanowi swego rodzaju remedium na problem niskiego zaangażowania społecznego i politycznego w Polsce. Biorąc pod uwagę liczne rozwiązania instytucjonalne, które mają charakter profrekwencyjny, można przypuszczać, że niskie zaangażowanie mieszkańców Torunia wynika raczej ze specyfiki kultury politycznej występującej na tym obszarze.

Niemniej jednak jest to jedynie opis pojedynczego przypadku, który nie stanowi odzwierciedlenia sytuacji we wszystkich miastach. Z drugiej strony badania, które przeprowadzono na większej próbie, pokazują, iż poziom zaangażowania w budżetach partycypacyjnych jest na poziomie podobnym lub niewiele wyższym niż w przypadku Torunia (Kęłowski 2014: 50–51).

### **Zakończenie**

Przykład budżetu partycypacyjnego w Toruniu pokazuje, że związane z tą inicjatywą nadzieje i przekonania nie do końca sprawdzają się w praktyce. Mimo tego, że funkcjonujący w Toruniu model budżetu partycypacyjnego zawiera liczne rozwiązania, które przez teoretyków są wskazywane jako korzystne i pożądane, to nie skutkuje to wysokim zaangażowaniem mieszkańców w ramach tej inicjatywy. Interesujące jest pytanie, czy w tym przypadku,



pomimo korzystnych rozwiązań organizacyjnych, istnieją jakieś bariery, np. formalne, które utrudniają uczestnictwo. Z drugiej strony, mając na uwadze liczne rozwiązania sprzyjające partycypacji, które są nieskuteczne w Toruniu, można z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że nakreślony powyżej problem wynika ze specyfiki kultury politycznej na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego, dla którego jest charakterystyczna niska aktywność polityczna mieszkańców. Przypadek Torunia pokazuje również, że pewne rozwiązania instytucjonalne, które funkcjonują z powodzeniem na danym obszarze, nie zawsze przynoszą takie same efekty w innym miejscu o odmiennych uwarunkowaniach.

### Synopsis

#### **Piotr Pięta: Does the Participatory Budget have an Influence on the Quality of Local Democracy? A Case Study of Toruń**

Participatory budgeting functioning in Poland since 2011. This concept became very successful and popular project. Currently participatory budgeting is implemented in a few hundred municipalities in Poland. Majority of followers of this Idea are convinced that participatory budgeting can improve social engagement and the quality of local democracy. The main objective of presented paper is analysis of past experience with participatory budgeting in Torun city, where this idea is organized since 2013. The conclusions of this considerations will be useful to answer the main question: does the participatory budgeting significantly improves the quality of local democracy?

Key words: participatory budgeting, social participation, public consultation.

### Bibliografia

- Budżet na start*. 2013; <http://www.torun.pl/pl/budzetpartycypacyjny-na-start> [pobrano 10.02.2017].
- Cześnik Mikołaj. 2009. *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kęłowski Wojciech. 2013. *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Kęłowski Wojciech. 2014. *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Konsultacje w sprawie budżetu partycypacyjnego w Toruniu*. 2013; [http://www.konsultacje.torun.pl/sites/default/files/pictures/Konsultacje/ks\\_budzet\\_party\\_2013\\_lista\\_projektow.pdf](http://www.konsultacje.torun.pl/sites/default/files/pictures/Konsultacje/ks_budzet_party_2013_lista_projektow.pdf) [pobrano: 15.10.2016].

- Osmólska Zuzanna. 2014. *Budżet partycypacyjny po polsku*, [w:] Danuta Plecka (red.), *Demokracja w Polsce po 2007 roku*, Katowice: Towarzystwo Inicjatyw Naukowych, s. 261–270.
- Pimentel Walker, Ana Paula. 2013. *Embodied Identity and Political Participation: Squatter's Engagement in the Participatory Budget in Brazil*, „Journal of the Society for Psychological Anthropology”, No. 2(41), s. 81–102.
- Popławski Mariusz. 2014. *Budżet partycypacyjny a lokalne programy wyborcze. Analiza na przykładzie Torunia*, [w:] Danuta Plecka, Zuzanna Osmólska (red.), *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, s. 142–160.
- Protokół z 48 Sesji Rady Miasta Torunia z dnia 21 listopada 2013 roku. 2013, s. 11–14; [http://www.bip.torun.pl/sesje\\_det.php?Kod=1055&R=1&page=3](http://www.bip.torun.pl/sesje_det.php?Kod=1055&R=1&page=3) [pobrano 11.02.2017].
- Raport z przeprowadzonych konsultacji społecznych projektu uchwały Rady Miasta Torunia w sprawie budżetu partycypacyjnego w Toruniu, „Konsultacje Toruń”. 2013, s. 5; [http://www.konsultacje.torun.pl/sites/default/files/pictures/ks\\_regulamin\\_budzetu\\_partycypacyjnego\\_2013\\_raport.pdf](http://www.konsultacje.torun.pl/sites/default/files/pictures/ks_regulamin_budzetu_partycypacyjnego_2013_raport.pdf) [pobrano 10.02.2017].
- Regulamin budżetu partycypacyjnego w Toruniu (załącznik do uchwały nr 655/13 Rady Miasta Torunia z dnia 21 listopada 2013 r.), § 13, § 27, pkt. 1. 2013; <http://www.bip.torun.pl/dokumenty.php?Kod=12127> [pobrano 10.02.2017].
- Sintomer Yves, Herzberg Carsten, Anja Rocke. 2008. *Participatory Budgeting in Europe: Potential and Challenges*, „International Journal of Urban and Regional Research”, No. 32, s. 164–178.
- Spotkania prezydenta z mieszkańcami. 2016; <http://torun.naszemiasto.pl/artukul/torun-spotkania-prezydenta-z-mieszkancami-dzis stawki,2174141,art,t,id,tm.html> [pobrano 17.10.2016].
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku. Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93, art. 25–27).
- Ustawa z dnia 23 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 1991 nr 80 poz. 350), art. 3 ust. 1a.
- Wyniki głosowania w budżecie partycypacyjnym Torunia na 2016 rok. 2016; [http://www.torun.pl/sites/default/files/bp\\_wyniki\\_glosowania\\_25-07-2016.pdf](http://www.torun.pl/sites/default/files/bp_wyniki_glosowania_25-07-2016.pdf) [pobrano 12.02.2017].



Wojciech Glac

Dominika Sozańska

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

## **Afiliacje polityczne a rozwiązywanie problemów społecznych. Przykłady z Małopolski**

### **Streszczenie**

W artykule poszukuje się odpowiedzi na pytanie, czy afiliacje partyjne wójtów jako organu wykonawczego gminy mają wpływ na rozwiązywanie problemów społecznych w danej gminie. Autorzy przeanalizowali uchwały Rad Gmin Pcim i Lanckorona, gdzie wójtowie wywodzą się z partii Prawo i Sprawiedliwość, oraz gmin, w których rządzą wójtowie niezależni, a następnie sprawdzili, czy porównując realizowane działania, można w nich odnaleźć związki z ideową linią PiS-u.

Słowa kluczowe: samorząd, polityka lokalna, Prawo i Sprawiedliwość, problemy społeczne.

### **Wprowadzenie**

Każdą z partii politycznych można wpisać w szerszy nurt ideowy, którego elementem jest także polityka społeczna. Można zatem oczekiwać, że praktyka i działania, w tym rozwiązywanie kwestii społecznych, będą zgodne z tradycją, w którą wpisuje się dane ugrupowanie.

Celem tego artykułu jest sprawdzenie, czy na szczeblu lokalnym organy samorządowe podejmują decyzje zgodne z linią ideową partii, czy też kierują się innymi przesłankami. Aby odpowiedzieć na to pytanie, w pierwszej kolejności zostanie przedstawiona charakterystyka głównych polskich partii politycznych, a następnie zostaną przeanalizowane działania władz na szczeblu lokalnym. Analiza będzie miała charakter *case study* wybranych gmin w Małopolsce.

Przyglądając się afiliacjom partyjnym ubiegających się o urząd, trzeba zauważyć, że w wyborach samorządowych w 2014 roku zdecydowaną większość stanowili kandydaci bezpartyjni, posiadający własny komitet wyborczy. W sumie wygrali oni w 2017 gminach, podczas gdy ci związani z partiami politycznymi – zaledwie w 458 (PSL w 258, SLD Lewica Razem w 22 gminach, PO w 54, PiS w 124)<sup>1</sup>. Prawidłowość ta miała charakter ogólnopolski i dotyczyła zarówno wyborów na wójta, burmistrza, jak i prezydenta miasta<sup>2</sup>.

Pomimo to warto sprawdzić, czy kandydaci, realizując politykę społeczną na szczeblu lokalnym, kierowali się linią partyjną zawartą w programach, czy też odpowiadali na bieżące potrzeby zbiorowości.

Na tak postawione pytanie można odpowiedzieć na kilka sposobów. W pierwszej kolejności można oczekiwać, że wójtowie będą rozwiązywali problemy społeczne gmin zgodnie z linią partyjną: Prawo i Sprawiedliwość będzie miało rozbudowane zaplecze socjalne, Platforma Obywatelska jako partia liberalna będzie dążyć do ograniczenia świadczeń, a kandydaci niezależni będą się skupiać na problemach bieżących. Można też postawić odwrotną hipotezę: wójtowie nie będą się kierowali linią partyjną, a większą rolę niż nurt polityczny odegrają osobowość lidera i problemy do rozwiązania.

W celu weryfikacji powyższych hipotez najpierw zostanie przedstawiony stan prawny dotyczący pracy samorządów, a następnie będą przeanalizowane wybrane uchwały rad gminy, zarządzenia wójtów, burmistrzów, programy kandydatów oraz strony internetowe gmin Pcim i Lanckorona, gdzie wójtowie wywodzą się z Prawa i Sprawiedliwości, oraz gmin Wieliczka i Kłaj, gdzie wójtowie startowali z własnych komitetów wyborczych.

## **Prawo a rzeczywistość**

Polski ustrój samorządu terytorialnego, skonstruowany *de facto* od nowa w reformie administracyjnej w latach 1998–1999, wprowadził nieznaną dotąd trzystopniowy podział administracyjny. Ustawodawca posłużył się nową,

---

<sup>1</sup> <http://www.mojapolis.pl/articles/art/mapy-powyborcze> [pobrano 01.12.2016]

<sup>2</sup> <http://www.wyborynamapie.pl/samorzadowe2014/gminy.html> [pobrano 11.11.2016]

pośrednią jednostką pomiędzy gminą a województwem samorządowym, czyli powiatem. Jednocześnie w ramach reformy to gmina stała się zasadniczą jednostką samorządu terytorialnego, której kompetencje w zakresie realizacji zadań pozostających w kręgu polityki społecznej (jej narzędzia, tj. pomoc społeczna) stały się szerokie jako zadania własne, w tym obowiązkowe, jak i zlecone. Trzeba wskazać, że zgodnie z art. 164 ust. 1 Konstytucji RP gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, a zatem jako taka powinna być uznawana, przede wszystkim poprzez przydzielanie jej właściwych kompetencji i zadań, za trzon samorządności terytorialnej.

Zasadniczym celem przekazania do wykonywania jak najszerszego katalogu zadań gminie było dążenie do decentralizacji, którą należy rozumieć jako przybliżanie władzy do obywateli. Gmina stanowi egzemplifikację wspólnoty samorządowej, mającej samoistne uprawnienie do kreowania własnej, lokalnej rzeczywistości politycznej w granicach prawa. Sprawowanie administracji przez wspólnotę samorządową następuje na zasadzie decentralizacji, zakładającej samodzielne wykonywanie zadań przez wspólnoty samorządowe. Samodzielne wykonywanie zadań nie oznacza oczywiście samodzielności nieograniczonej. Skoro wspólnoty samorządowe wykonują zadania państwa, ich działalność powinna pozostać pod jego nadzorem. W rezultacie samodzielność samorządu należy upatrywać nie w fakcie jego całkowitego uniezależnienia się od państwa, ale w jasnym, precyzyjnym określaniu przypadków, kiedy państwo może wkraczać w sferę działalności samorządu (Hauser, Niewiadomski 2011).

Istotą samorządności jest wykonywanie władzy publicznej przez uprawniony podmiot, pochodzący z powszechnego wyboru. W przypadku gminy jej organ wykonawczy – wójt (burmistrz, prezydent)<sup>3</sup> pochodzi z wyborów bezpośrednich, co wprost legitymizuje jego silną pozycję i mandat do wykonywania władzy, jednocześnie pozwalając na prostsze, bo indywidualne, ocenianie skuteczności i rozliczanie z obietnic wyborczych przez wyborców. W tym przypadku odpowiedzialność wyborcza ma charakter zindywidualizowany, podczas gdy w przypadku np. radnych rad gmin wydaje się

---

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 11a UoSG: 1. Organami gminy są: 1) rada gminy; 2) wójt (burmistrz, prezydent miasta). 2. Zasady i tryb przeprowadzania wyborów do rady gminy oraz wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta) określają odrębne ustawy. 3. Ilekroć w ustawie jest mowa o wójcie, należy przez to rozumieć także burmistrza oraz prezydenta miasta. Zgodnie zaś z art. 26 cyt. ustawy organem wykonawczym gminy jest wójt.

ona mieć, ze względu na gremialny charakter, formę znacznie rozproszoną i nieostrą dla wyborcy.

Katalog zadań zarządu gminy, na którego czele stoi wójt, został opisany w art. 30 UoSG. Z punktu widzenia niniejszego opracowania za warte uwagi trzeba uznać następujące kompetencje: 1) przygotowywanie projektów uchwał rady gminy; 1a) opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; 2) określanie sposobu wykonywania uchwał.

Ustawodawca definiuje przedmiot działalności gminy w zakresie pomocy społecznej w art. 7 UoSG, stanowiąc, że jest nim zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, i kwalifikuje je do zadań własnych gminy.

Zgodnie z zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W tej przestrzeni i reżimie prawnym działają także organy gmin, w tym wójt. Należy jednak zwrócić uwagę, że postępowanie zgodnie z doktrynalną zasadą praworządności nie wyklucza, względnie nie wyłącza, uprawnienia do takiego działania, które pozostając w ramach obowiązujących przepisów, mogłoby być przykładem kreatywności i aktywności w działalności publicznej na rzecz wspólnoty samorządowej. Organem władzy sądowniczej powołanym do oceny postępowania organów administracji co do zgodności z prawem są sądy administracyjne.

Zgodnie z obowiązującym w doktrynie prawa konstytucyjnego poglądem, z art. 7 Konstytucji RP wynika obowiązek określenia przez akty prawa powszechnie obowiązującego kompetencji do działania, zakaz domniemywania takich kompetencji oraz zakaz dowolnego, arbitralnego ich wykonywania. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie TK: stosownie do art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to m.in., że kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a w razie wątpliwości interpretacyjnych nie można domniemywać kompetencji organów władzy publicznej (Safjan, Bosek 2016).

Natomiast co do zadań wójta zwraca uwagę pogląd wyrażany w Komentarzu do UoSG, gdzie wójtowi, burmistrzowi i prezydentowi miasta przysługują dwa rodzaje kompetencji. Po pierwsze, realizuje on uchwały

radę gminy, a po drugie, wykonuje zadania organu wykonawczego gminy, określone w przepisach prawa (zob. wyr. NSA z 14 października 2009 r., I OSK 347/09, Legalis). Należy podkreślić, że katalog zadań wójta, określony w art. 30 ust. 2, ma jedynie charakter przykładowy. Taka interpretacja wynika z posłużenia się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności”. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, tego typu sformułowanie ustawodawca zamieszcza, gdy pełne wyliczenie elementów zakresu normy prawnej nie jest możliwe. W takiej sytuacji dochodzi do sformułowania definicji niepełnej z wyliczeniem. Opierając się na domniemaniu racjonalności prawodawcy należy więc uznać, że sformułowanie zawarte w art. 30 ust. 2 przesądza o tym, że wójt może wykonywać również inne zadania niż określone w tym przepisie (Hauser, Niewiadomski 2011, art. 30 UoSG).

Mając na uwadze konstrukcję zadań gminy, klasyfikowanych przez ustawę w dwóch grupach, jako własne i zlecone, trzeba wskazać, że stanowią one dla wójta granice prawne postępowania, narzucając w ten sposób ramy autonomii.

Jednakże, o ile wskazuje się na przedmiotowy zakres (np. ustawa o pomocy społecznej narzuca na gminę jasno sformułowany katalog zadań), o tyle forma realizacji w pewnej części zależy już od samych organów wykonujących przepisy.

Wójt, jako organ wykonawczy, współdziała z radą gminy (miasta), dysponuje pewną swobodą w kreowaniu lokalnych polityk w zakresie pomocy społecznej, zarówno na etapie stanowienia prawa, jak i jego wykonywania. Podnieść tu trzeba oczywiście uwarunkowania czysto polityczne, kreujące zdolność do podejmowania ponadstandardowych, ale mieszczących się w granicach prawa czynności, które mogłyby wypełniać znamiona realizacji programu wyborczego, przy jednoczesnym dążeniu do wykonywania zadań ustawowych.

Jak się wydaje, szczególnymi polami pozwalającymi na działanie w ramach przepisów, ale w sposób dążący do zmaksymalizowania efektów, pozostają m.in. programy aktywizacyjne, przeciwdziałanie bezrobociu, przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu, działalność w zakresie pomocy społecznej, a także programy antyalkoholowe.

Jednym z przykładów interpretacji przepisów na korzyść organu wykonawczego gminy w zakresie pewnej dopuszczalnej, ograniczonej przepisami



swobody, może być orzeczenie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, gdzie stwierdza się, że:

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wójt (burmistrz, prezydent) jest organem wykonawczym gminy, który wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa (art. 26 ust. 1), a także kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz (art. 30 ust. 1). Sam więc dobór sposobu wykonania zadania gminy, w tym stanowienie o treści zawieranych przez gminę umów cywilnoprawnych, przepisy ustawy pozostawiają suwerennej decyzji organu wykonawczego (*Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 29 lipca 2015 r. 66/2015, Legalis*).

Warta zauważenia pozostaje także linia interpretacyjna przepisów dotycząca kompetencji wójta, nakreślana przez wojewodów w ramach rozstrzygnięć nadzorczych. Przykładem niech będzie rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego, gdzie stanowi się, że:

Wyłącznie organ wykonawczy gminy dysponuje uprawnieniem do określenia form, w jakich możliwe będzie nawiązanie z zainteresowanymi podmiotami współpracy przy realizacji programu przyznającego uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych (*Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 3 czerwca 2015 r., NK-N.4131.62.4.2015.RB*).

Biorąc powyższe pod uwagę, trzeba stwierdzić, że wójt jest organem administracji, który wykonuje swoje władcze uprawnienia w ramach administracji władczej (imperium), co jest konieczne dla prawidłowego funkcjonowania jednostki samorządu, jednakże w sytuacjach niewymagających czynności znamionowanych jako imperialne, może działać w ramach administracji nie-władczej (gestii), w szczególności w sprawach z zakresu pomocy społecznej i powiązanych z nią polityk lokalnych.

### **Analiza przypadków**

W analizie dokumentów gmin Pcim i Lanckorona poszukiwano elementów charakterystycznych dla linii programowej Prawa i Sprawiedliwości. Partia ta zarówno w swoich dokumentach programowych, jak i w praktyce politycznej jawi się jako zwolennik rozbudowanych programów socjalnych (najbardziej znany jest program 500+).

Tendencja ta jest obecna od początku istnienia PiS-u aż do dziś (por. Sozańska 2011). W programie *Zdrowie praca rodzina. Program Prawa i Sprawiedliwości 2014* realizacja funkcji socjalnej należy do najważniejszych zadań państwa. Według Prawa i Sprawiedliwości problemy społeczne nie mogą zostać naprawione jedynie przez mechanizmy rynkowe, musi im towarzyszyć racjonalna polityka społeczna, realizowana z uwagą także na szczeblu lokalnym. Sama lokalność jest tu traktowana jako cenny zasób, który wymaga takich samych inwestycji jak duże ośrodki:

Koncentrowanie większości nakładów finansowych w dużych, wybranych ośrodkach miejskich jest w polskich warunkach błędem politycznym i przejawem nierównego traktowania Polaków zależnie od miejsca zamieszkania, a zarazem działaniem anty-rozwojowym, ponieważ tłumi szanse wykorzystania lokalnych potencjałów (*Zdrowie praca rodzina...* 2014, s. 75).

Jeżeli chodzi o problemy społeczne, to oprócz biedy i bezrobocia jako najpoważniejsze zagrożenia wymienia się niską dzietność oraz emigrację zarobkową. Wszystkie kwestie społeczne rozpatrywane są w kontekście ich destrukcyjnego wpływu na kondycję rodziny.

Wysokie bezrobocie wśród młodych, brak poczucia bezpieczeństwa pracy, ograniczenia w zakupie mieszkań, słaby dostęp do placówek ochrony zdrowia, do przedszkoli i żłobków **hamują pożądany rozwój rodziny** (tamże: 107, podkreśl. autorów).

I dalej:

Będziemy wspierać rodzinę w budowaniu jej bezpiecznego bytu, co oznacza stworzenie systemu zachęt do posiadania potomstwa oraz objęcie macierzyństwa i rodzicielstwa szczególną opieką ze strony państwa. Podstawowym i koniecznym warunkiem prawidłowego funkcjonowania rodziny jest praca i własne mieszkanie, łatwy dostęp do opieki zdrowotnej i do edukacji, **a w przypadku trudnych okresów w życiu – pewność otrzymania ze strony państwa godnej pomocy**, szczególnie przez osoby starsze i niepełnosprawne. Tak rozumiemy prowadzenie kompleksowej polityki rodzinnej (tamże: 108, podkreśl. autorów).

Receptą na poprawę sytuacji rodziny jest wspomniane już 500+ oraz szerszy dostęp do świadczeń rodzinnych, jak choćby: zmiana progu dochodowego uprawniającego do świadczeń, obniżenie stawki VAT na ubranka dziecięce, dłuższe urlopy macierzyńskie i wychowawcze, bezpłatne przedszkola czy dożywanie dzieci w szkolnych stołówkach.

Partnerem w realizacji mają być organizacje samorządowe:

Będziemy zachęcać organizacje pozarządowe do włączania się w system wykonywania zadań publicznych. Uruchomimy programy społeczne związane z prowadzeniem świetlic socjoterapeutycznych, organizacją czasu wolnego, wypoczynku wakacyjnego (tamże, s. 111).

Na podstawie programu PiS-u z 2014 roku w polityce prowadzonej przez gminę Pcim i Lanckorona były poszukiwane wszelkie elementy wspierania rodziny – czyli dożywianie dzieci, przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, świetlice środowiskowe, jak również programy aktywizacyjne, przeciwdziałanie bezrobociu i wykluczeniu, rozwiązywanie problemów alkoholowych.

Gmina Pcim jest położona w Małopolsce. Przez dwie kadencje rządził w niej Daniel Obajtek, wystawiony przez Prawo i Sprawiedliwość. W wyborach w 2014 roku kandydat ten został po raz drugi wybrany na stanowisko wójta, uzyskując poparcie 84,78%. Funkcję tę pełnił do lipca 2016 roku, kiedy to został powołany na prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Obecnie wójtem Pcimia jest Piotr Hajduk.

Na stronie gminy znajdują się sprawozdania z projektów z 2014 i 2015 roku, mających zapobiegać wykluczeniu cyfrowemu. W ramach projektu 40 rodzin otrzymało sprzęt komputerowy oraz dostęp do Internetu, a w szkołach w Pcimiu, Stróży i Trzebuni utworzono Punkty Animacji Społeczeństwa Informacyjnego. Przeprowadzono też szkolenia, których celem było:

- zachęcenie użytkowników do korzystania w praktyczny sposób z obsługi komputera,
- zachęcenie użytkowników do korzystania z sieci w praktycznym wymiarze,
- aktywizacja społeczeństwa w zakresie e-edukacji i pracy przez Internet,
- wyrobienie w beneficjentach pozytywnych opinii na temat UE oraz gminy,
- promocja projektu<sup>4</sup>.

Elementem profilaktyki jest program dożywiania dzieci „Pomoc gminy Pcim w zakresie dożywiania” na lata 2014–2020 (*Uchwała Nr XLII/273/2014*

---

<sup>4</sup> <http://www.gminapcim.pl/tresci/konferencja-podsumowujaca.html> [pobrano 1 XII 2016]

*Rady Gminy Pcim z dnia 31 stycznia 2014 r.*). Stanowi on element „polityki społecznej gminy w zakresie: – poprawy poziomu życia rodzin o niskich dochodach; – poprawy stanu zdrowia dzieci i młodzieży; – kształtowania właściwych nawyków żywieniowych” (*Uchwała Nr XLII/273/2014...*, załącznik nr 1, s. 2).

Kolejne inicjatywy dotyczą budowy obiektów sportowych, takich jak boiska i place zabaw (*Uchwała Nr XLIX/317/2014 Rady Gminy Pcim z dnia 24 września 2014 r.*) bądź rozwiązywania problemów alkoholowych (*Uchwała Nr XIII/70/2015 Rady Gminy Pcim z dnia 28 grudnia 2015*).

Następna małopolska gmina – Lanckorona – również ma wójta wystawionego przez komitet Prawa i Sprawiedliwości. Co ciekawe, Tadeusz Łopata zastąpił tu poprzednią wójt popieraną przez Platformę Obywatelską – Zofię Oszacką. Można zatem oczekiwać, że polityka społeczna gminy będzie nosić ślady takiej zmiany. Niestety, analiza informacji zawartych zarówno na stronie gminy, jak i w uchwałach rady pokazuje, że nie dokonał się żaden zwrot socjalny.

Priorytetami wydają się kultura fizyczna, szczepienia ochronne dzieci przeciwko meningokokom, rozwiązywanie problemów alkoholowych, edukacja informatyczna oraz program aktywizacji społeczno-zawodowej (z datą 2014 r.). Podobnie jak Pcim, tak i Lanckorona realizuje program bezpłatnej pomocy prawnej. Jedynym przedsięwzięciem powtarzającym się co roku jest zapobieganie bezdomności zwierząt<sup>5</sup>.

Kolejną gminą poddaną analizie była Gmina Wieliczka, zarządzana przez Burmistrza Miasta i Gminy Artura Kozioła, który po raz trzeci sprawuje tę funkcję, a w ostatnich wyborach był wspierany przez własny Komitet Wyborczy Wyborców. Gmina ta ze względu na bliskość dużego ośrodka miejskiego – Krakowa, a także działalność turystyczną związaną z unikatową Kopalnią Soli „Wieliczka”, na tle opisywanych jednostek stanowi swoisty wyjątek.

Analiza programu wyborczego burmistrza z 2014 roku<sup>6</sup> wskazuje, że wśród siedemnastu celów tylko jeden można zakwalifikować jako działanie w zakresie związanym z pomocą społeczną lub powiązanymi aktywnościami. Była nim budowa przez Stowarzyszenie Siemacha we współpracy z gminą

---

<sup>5</sup> W dokumentach było użyte dokładnie takie sformułowanie.

<sup>6</sup> <http://www.arturkoziol.eu/?s=6> [pobrano 21.01.2017].

[...] ośrodka dziennego pobytu dla dużej liczby młodych ludzi oraz domu dziecka dla 14 najmłodszych – Siemacha Spot 24/7. Nowoczesny dom dziecka, bez kucharek, sprzętaczek i konserwatora, starannie urządzone wnętrza, kompetentni i życzliwi wychowawcy, prawdziwa szkoła samodzielności<sup>7</sup>.

Wśród pozostałych celów, podobnie jak w poprzednich jednostkach, dominują inwestycje związane z rozwojem edukacji (budowa szkół i przedszkoli) i inwestycje infrastrukturalne.

W zakresie szczególnych aktywności wyróżniających zarządzanie tą gminą w 2016 roku pozostała kwestia współorganizowania na terenie gminy dużego wydarzenia, tj. Światowych Dni Młodzieży, które były istotnym wyzwaniem tak organizacyjnym, jak i finansowym dla jednostki, co potencjalnie może stanowić uzasadnienie ograniczonej aktywności w kwestiach społecznych.

Ostatnią spośród analizowanych gmin był podkrakowski Kłaj. W wyborach w 2014 roku na wójta gminy został wybrany Zbigniew Strączek, startujący jako bezpartyjny kandydat, wspierany przez KWW Postaw na Zbigniewa Strączka<sup>8</sup>.

W programie wyborczym kandydata nie ma ściśle powiązanych celów z zakresu działalności pomocy społecznej. Podobnie jak w poprzednich, przeważają cele ściśle inwestycyjne i infrastrukturalne, w tym budowa i remonty szkół i przedszkoli. Mogącą uchodzić za cel w przedmiotowym zakresie była obietnica remontu ośrodka zdrowia w Kłaju, jednak jeżeli gmina jest właścicielem budynku, to i tak jest to jej obowiązkiem.

Analiza dostępnych uchwał Rady Gminy i dostępnych informacji publikowanych na stronach gminy<sup>9</sup> oraz Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej<sup>10</sup> nie wskazują, aby wójt podejmował jakąkolwiek ponadstandardową aktywność w dziedzinie pomocy społecznej.

Porównując gminy, w których wójtami byli kandydaci niezależni, z tymi, w których te funkcje pełnili wójtowie wywodzący się z Prawa i Sprawiedliwości, trudno wskazać istotne różnice. Wszystkie gminy realizują mniej

---

<sup>7</sup> Tamże.

<sup>8</sup> <http://www.dziennikpolski24.pl/artukul/3613161,trzecia-bitwa-o-wojta,id,t.html> [pobrano 01.12.2016]

<sup>9</sup> <http://www.klaj.pl> [pobrano 01.12.2016]

<sup>10</sup> <http://www.gopsklaj.pl> [pobrano 01.12.2016]

lub bardziej rozbudowaną politykę socjalną – afiliacja wójta wydaje się nie odgrywać większej roli.

## Wnioski

Przyglądając się polityce społecznej na poziomie lokalnym, można odnieść wrażenie, że jej celem jest rozwiązywanie pewnych uniwersalnych problemów. Na tym poziomie afiliacje partyjne wydają się bez znaczenia. Organy samorządowe działają w swego rodzaju szablonie wyznaczonym przez ustawę, która pomimo tego, że nakłada na gminę liczne obowiązki, pozostawia także przestrzeń dla inicjatyw własnych.

Przyczyn takiego minimalizmu może być wiele: kwestie finansowe, które nie pozwalają na swobodne realizowanie każdego projektu, biurokracja, czynnik ludzki – przepracowanie lub wypalenie zawodowe urzędników, brak charyzmatycznego lidera, który potrafiłby swoją pasją przezwyciężyć trudności.

Potwierdzona zostaje zatem hipoteza mówiąca, że burmistrzowie i wójtowie nie kierują się linią polityczną w rozwiązywaniu problemów społecznych. Nie ma różnicy w działaniach lokalnych tam, gdzie wygrał kandydat związany z danym ugrupowaniem, i tam, gdzie wygrał niezależny. Ich partyjność jest „bezobjawowa”. Cele realizowane na szczeblu lokalnym nie wykraczają poza obowiązki określone przez ustawę. Kwestiami, które powtarzają się najczęściej, są: kultura fizyczna – budowa boisk i siłowni plenerowych, szczyptenia ochronne, budowa i remonty szkół. Tym, co faktycznie różnicuje gminy pod względem prowadzonej polityki, jest podział na gminy miejskie i wiejskie.

Można zatem powiedzieć, że albo na poziomie lokalnym linia ideowa partii przegrywa z uniwersalnymi problemami społecznymi wymagającymi rozwiązania, albo zawodzi czynnik ludzki – urzędnicy ograniczają swoje inicjatywy do realizacji zadań wyznaczanych przez ustawę.

### Synopsis

#### **Wojciech Glac, Dominika Sozańska: Political Affiliations and Solving Social Problems: Examples from Małopolska**

This article seeks to answer the question whether the party affiliations village mayors as the executive body of the municipality have an influence on solving social problems in the municipality. The authors analyzed the resolution of the Council of Municipalities Pcim, Lanckorona where mayors are derived from the Law and Justice and the municipalities where mayors manages independent, and then checked by comparing the realized activities can be found in their relationships with the ideological line.

Key words: local government, local politics, Law and Justice, social problems.

### Bibliografia

- Hauser Roman, Zygmunt Niewiadomski (red.). 2011. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa: Legalis.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 3 czerwca 2015 r., NK-N.4131.62.4.2015.RB Wyrok NSA z 14 października 2009 r., I OSK 347/09, Legalis.
- Safjan Marek, Leszek Bosek (red.). 2016. *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa.
- Sozańska Dominika. 2011. *Chrześcijańska demokracja w Polsce. Przyczyny słabości i szanse rozwoju*, Kraków: Oficyna Wydawnicza AFM, seria: Rejony Humanistyki.
- Uchwała Nr XIII/70/2015 Rady Gminy Pcim z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Gminie Pcim na 2016 rok i Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii w Gminie Pcim na 2016 rok*, <https://bip.malopolska.pl/ugpcim,uchwala-rady-gminy-pcim-z-dnia-20-grudnia-2015-r-w-sprawie-przyjecia-gminnego-programu-profilaktyki.html> [pobrano 01.12.2016].
- Uchwała Nr XLII/273/2014 Rady Gminy Pcim z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu osłonowego w zakresie dożywiania „Pomoc gminy Pcim w zakresie dożywiania” na lata 2014–2020*, <https://bip.malopolska.pl/ugpcim,a,857294,uchwala-nr-xlii2732014-rady-gminy-pcim-z-dnia-31-stycznia-2014-r-w-sprawie-ustanowienia-wieloletniego.html> [pobrano 01.12.2016].

*Uchwała Nr XLIX/317/2014 Rady Gminy Pcim z dnia 24 września 2014 r. w sprawie budowy placu zabaw wraz z miejscami postojowymi w ramach projektu „Zagospodarowanie funkcjonalno-przestrzenne miejscowości Stróża poprzez budowę miejsc postojowych, chodników, doposażenie placu zabaw wraz z elementami małej architektury oraz wymianą ogrodzenia”,* <https://bip.malopolska.pl/ugpcim,a,973034,uchwala-nr-xlix3172014-rady-gminy-pcim-z-dnia-24-wrzesnia-2014-r-w-sprawie-budowy-placu-zabaw-wraz-z.html> [pobrano 29.11.2016].

*Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 29 lipca 2015 r. 66/2015,* Legalis.

*Ustawa o samorządzie gminnym (UoSG),* Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95 t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 446.

*Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej,* Dz.U. 2004 Nr 64 poz. 593, z późn. zm.

[www.klaj.pl](http://www.klaj.pl) [pobrano 29.11.2016].

[www.wieliczka.eu](http://www.wieliczka.eu) [pobrano 29.11.2016].

*Zdrowie praca rodzina. Program Prawa i Sprawiedliwości 2014,* [www.pis.org.pl](http://www.pis.org.pl) [pobrano 29.11.2016].

## Źródła internetowe

[http://pkw.gov.pl/434\\_Wyniki\\_wyborow/1/16270\\_wybory\\_samorzadowe\\_2014\\_r\\_statystyki\\_wynikow\\_glosowania](http://pkw.gov.pl/434_Wyniki_wyborow/1/16270_wybory_samorzadowe_2014_r_statystyki_wynikow_glosowania) [pobrano 17.11.2016].

<http://powiat.wadowice.pl/Nieodplatna-pomoc-prawna-7678.html> [pobrano 01.12.2016].

[http://samorząd2014.pkw.gov.pl/359\\_Rady\\_gmin](http://samorząd2014.pkw.gov.pl/359_Rady_gmin) [pobrano 17.11.2016].

<http://www.arturkoziol.eu/?s=6> [pobrano 01.12.2016].

<http://www.dziennikpolski24.pl/artukul/3613161,trzecia-bitwa-o-wojta,id,t.html> [pobrano 01.12.2016].

<http://www.gminapcim.pl/tresci/bezplatna-pomoc-prawna.html> [pobrano 01.12.2016].

<http://www.gopsklaj.pl> [pobrano 01.12.2016].

<http://www.mojapolis.pl/articles/art/mapy-powyborcze> [pobrano 01.12.2016].

<http://www.wyborynamapie.pl/samorzadowe2014/gminy.html> [pobrano 11.11.2016].





**Marcin Sobczyk**  
Uniwersytet Jagielloński

## **Wójtowie a mieszkańcy gmin – oczekiwania, możliwości, praktyka. Analiza przypadku**

### **Streszczenie**

Problematyka pracy dotyczy ukazania mechanizmów odpowiedzialnych za relacje zachodzące między wójtem wybranej gminy a jego potencjalnymi wyborcami. Owe relacje skupione są zarówno wokół kwestii formalnych, związanych z kompetencjami wójta jako organu władzy terytorialnej, jak i nieformalnych, dotyczących szerszego kontekstu życia publicznego. Materiał źródłowy do analizy powyższych kwestii stanowią wywiady pogłębione (IDI), przeprowadzane przez autora z wójtem oraz mieszkańcami gminy. Wyniki przedstawionych w tej pracy badań są analizowane w ramach teoretycznych neoinstytucjonalizmu.

Słowa kluczowe: wójt, wyborcy, gmina, wybory, neoinstytucjonalizm.

### **Wstęp**

W dzisiejszym świecie błyskawicznych rozwiązań i nieustającego postępu oczekujemy coraz więcej zarówno od innych, jak i od siebie samych. Chcemy usprawnień w każdej dziedzinie życia. Do najbardziej pożądanых należą te dotyczące naszego najbliższego środowiska, naszej gminy. Każdy z mieszkańców posiada własną wizję lokalnego rozwoju, ustala pewną kolejność działań, jakie należy podjąć, i celów, jakie trzeba zrealizować. Problem pojawia się jednak w sytuacjach, gdy liczba projektów znacząco przekracza możliwości ich realizacji. Rada gminy dysponuje określonym budżetem, przy którego planowaniu jest uwzględniane dobro ogółu mieszkańców. Nierzadko jest to powód protestów ze strony niezadowolonych jednostek lub grup sąsiedzkich. Jednak to nie ten organ jest odpowiedzialny za kontakt

z mieszkańcami. Rola ta przypada jednoosobowej władzy wykonawczej – wójtowi gminy.

Niniejsze opracowanie ma na celu zwrócenie uwagi na mechanizmy rządzące relacjami między wójtem a mieszkańcami. Na przykładzie wiejskiej gminy z Małopolski zostały opisane wybrane aspekty nieustannego sporu między wyborcami a ich bezpośrednim przedstawicielem. Analizę tę przeprowadzono w ujęciu neoinstytucjonalnym. Niżej przedstawione wyniki stanowią część większego projektu badawczego, będąc jednocześnie punktem wyjścia do dalszych rozważań.

### **Problematyka pracy**

Praca oraz przeprowadzone w jej ramach badania mają na celu wskazanie mechanizmów wywierających wpływ na relacje zachodzące między wójtem a potencjalnymi wyborcami. Relacje te dotyczą zarówno kwestii formalnych, związanych z kompetencjami wójta jako organu władzy terytorialnej, jak i nieformalnych, dotyczących szerszego kontekstu życia publicznego.

Istnieje wiele publikacji, których przedmiotem są zagadnienia pokrewne tej pracy. W opracowaniach Jarosława Flisa można znaleźć trafne analizy społecznego tła, trudności oraz emocji towarzyszących kwestiom związanym z wyborami (Flis 2009, 2010, 2014a i b). Powstały również kompleksowe analizy poświęcone najwyższemu samorządowemu stanowiskom, jak na przykład opracowanie Andrzeja Piaseckiego (2002). Ukazała się także pewna liczba prac poświęconych roli wójtów jako społecznych liderów (Habuda 2007; Jękot 2013; Kotarba 2013; Kosiba 2013; Żukiewicz 2011), a także opracowań przedstawiających pracę i życie wybranych spośród nich (Węglarz 2006; Zakrzewski 1984). Dzięki między innymi Katarzynie Radzik powstają analizy badań opinii dotyczących wyborów samorządowych (Radzik 2006).

Wszystkie z powyższych pozycji łączy prezentowanie zagadnień z wcześniej przyjętej perspektywy. Ich celem jest uzyskanie odpowiedzi na określone pytania dotyczące wybranych wycinków rzeczywistości. W podejściu prezentowanym przez autora tej pracy szczegółowa problematyka badań wyłoniła się w toku wywiadów przeprowadzanych z mieszkańcami konkretnej społeczności. Scenariusze rozmów poruszały problemy na tyle ogólne, by to

rozmówcy mogli określić, co jest dla nich ważne i czym chcą się podzielić. Dzięki temu przedstawione tu kwestie dotyczące wójta, mieszkańców, władzy, gminy oraz samorządów są odzwierciedleniem punktu widzenia ludzi będących na co dzień ich częścią. Wartością dodaną jest również uchwycenie perspektywy mieszkańców i skonfrontowanie jej z poglądami wójta. Dotyczy to zarówno konkretnej, opisywanej tu gminnej społeczności, jak i kilku innych wchodzących w skład szerzej zakrojonych badań.

Przedmiotem tej pracy są wybrane zagadnienia w znaczący sposób wpływające na codzienne relacje na linii wójt–mieszkańcy:

1. Pierwsze z nich dotyczy bezpośredniego kontaktu wójta z wyborcami. Analiza opinii obydwu zainteresowanych stron umożliwia refleksję na temat tego, czy po objęciu przez daną osobę stanowiska wójta jej relacje z mieszkańcami ulegają pogorszeniu. Jeśli tak, to warto się zastanowić, co może na to wpływać.
2. Kolejny z analizowanych problemów rozstrzyga kwestię tego, na ile sprawy ważne dla wójta są istotne dla wyborców. Jednym z celów demokratycznie wybranych władz jest zabieganie o utrzymywanie społecznego poparcia. Zgodnie z tym należy dbać o dobro mieszkańców i realizować ich potrzeby. Z tego powodu wójt powinien dążyć do realizacji kwestii ważnych dla jak największego grona wyborców, jednocześnie uważając na to, by podjęte decyzje przysparzające mu przychylności jednych, nie powodowały utraty poparcia drugich.
3. Następnym aspektem relacji między władzą wykonawczą a wyborcami jest definiowanie porażek i sukcesów wójta. Obie zainteresowane strony, czyli mieszkańcy gminy i ich reprezentant, wyraziły swoje opinie na temat sprawowania urzędu przez wójta. Wszyscy respondenci zostali poproszeni o wskazanie najważniejszych dobrych i złych decyzji podjętych przez gminną władzę wykonawczą. Miało to na celu ukazanie społecznych oczekiwań względem wójta oraz porównanie ich z jego samooceną.
4. Ostatnia kwestia dotyczy stopnia zaznajomienia wyborców z kompetencjami oraz ograniczeniami związanymi z pełnieniem funkcji wójta. Biorący udział w głosowaniu powinni, przynajmniej w umiarkowanym stopniu, orientować się co do kompetencji związanych ze stanowiskiem będącym przedmiotem wyborów. Tym bardziej, że

znajomość najważniejszych funkcji organów samorządu gminnego należy do podstawy programowej wiedzy o społeczeństwie, obowiązkowej w szkołach gimnazjalnych.

## Podstawy teoretyczne

Wyniki przedstawionych w tej pracy badań będą analizowane w ramach teoretycznych neoinstytucjonalizmu. Jak wskazuje Antoni Kamiński, opiera się on na

[...] badaniu wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań zachowania instytucji społecznych w celu diagnozowania przyczyn trudności lub prognozowania problemów, które wynikać mogą z zastosowania określonego projektu instytucjonalnego do określonej rzeczywistości społecznej. [...] Podejście instytucjonalne cechuje wielowymiarowość, potrzeba korzystania z wiedzy zebranej przez bardzo różne dyscypliny nauk społecznych – subdyscypliny socjologii, ekonomii, prawa (w szczególności prawo konstytucyjne), nauk politycznych. [...] Podejście takie zakłada więc z natury rzeczy interdyscyplinarność spojrzenia (Kamiński 1994: 17–18).

W obrębie szkoły neoinstytucjonalizmu wykształciło się wiele jego odmian. Jak trafnie zauważa Kaja Gadowska:

[...] w naukach politycznych i socjologii wyróżnia się zwykle dwie podstawowe wersje: utylitarystyczną i kulturowo-polityczną. [...] Pierwsza z nich odwołuje się do tezy o racjonalności działających podmiotów. Przyjmuje koncepcję *homo oeconomicus*, zakładającą trwałość natury ludzkiej oraz istnienie stałych preferencji odzwierciedlających przede wszystkim własny interes jednostek. Zakłada ponadto, że działanie społeczne jest racjonalne instrumentalnie i służy zaspokajaniu egoistycznych potrzeb indywidualnych, jednostki dążą zaś do maksymalizacji korzyści oraz minimalizacji kosztów transakcyjnych. [...] W wersji kulturowo-politycznej neoinstytucjonalizmu zwraca się natomiast uwagę na trwały związek instytucji z kulturowo utrwalonymi wartościami, symbolami i zachowaniami. Podkreśla się, że instytucje mają nie tylko wartość instrumentalną, ale stanowią fakty kulturowe, są powiązane z systemami znaczeń, symboli społecznych i mitów (Gadowska 2015: 26–27).

Przyjęta na potrzeby tych rozważań definicja instytucji wywodzi się z utylitarystycznej wersji podejścia neoinstytucjonalnego. Według jej autora, Victora Nee,

[...] instytucje, definiowane jako sieci wzajemnie powiązanych reguł i norm rządzących relacjami społecznymi, tworzą formalne i nieformalne ograniczenia, a te z kolei nadają kształt katalogom wyboru dla aktorów. [...] Instytucje prowadzą do redukcji niepewności w stosunkach międzyludzkich (Nee 2006: 563).

Ważne dla zrozumienia pojęcia instytucji jest uwzględnienie ich podziału na formalne i nieformalne. Hans-Joachim Lauth ujmuje instytucje formalne jako otwarte, łatwe do zdekodowania przez jednostkę zasady, zarówno normatywnego, jak i naturalnego prawa. Na straży przestrzegania tych reguł społecznego porządku stoją wyspecjalizowane jednostki aparatu państwa. Złamanie jakiegokolwiek z nich wiąże się z prawdopodobieństwem nałożenia wymiernej, z góry określonej kary (Lauth 2000: 23). Instytucje nieformalne również są szeroko znane i podzielane w danej społeczności. Tym, co odróżnia je od formalnych, jest istnienie tylko w świadomości i ustnych przekazach. Instytucje nieformalne nie istnieją w formie spisanych aktów. Ich nieprzestrzeganie w większości przypadków nie wiąże się z prawnymi konsekwencjami. Nie oznacza to jednak, że ich istnienie nie znajduje odzwierciedlenia w codziennym życiu. Powstają one w toku interakcji między członkami danej społeczności, co umacnia poczucie konieczności utożsamiania się z nimi i ich przestrzegania. Są one również odporne na wprowadzanie zmian przez jednostki, ponieważ powstają w długotrwałym i angażującym wiele podmiotów procesie. Indywidualne preferencje nie są w stanie wpłynąć na ich znaczenie. W sytuacjach, gdy aktor zdecyduje się na sprzeciw w stosunku do pewnych ustaleń, musi liczyć się z odrzuceniem przez społeczność (tamże: 23–24).

Istotne dla tej pracy są również pojęcia reguł i norm. Jak zauważają James March i Johan Olsen,

[...] przez „reguły” rozumiemy rutynowe działania, procedury, konwencje, role, strategie, formy organizacyjne oraz technologie, wokół których kształtuje się działalność polityczna. Pojęciem tym obejmujemy również przekonania, paradygmaty, kodeksy, kulturę i wiedzę, które otaczają, wspierają, uzupełniają lub kwestionują te role i rutynowe działania (March i Olsen 2005: 32).

Jak dodają autorzy, instytucje polityczne często opierają się na rutynowym wykonywaniu swoich obowiązków przez nastawionych na zadanie urzędników (tamże: 31). Zdaniem Victora Nee „normy są ukrytymi bądź jawnymi regułami oczekiwanego zachowania, które ucieleśniają interesy i preferencje członków zwartej grupy lub wspólnoty” (Nee 2006: 563).

Powodem osadzenia tej pracy w ramach podejścia neoinstytucjonalnego jest szerokie spektrum opisywanych przez nie zagadnień. Żadna z innych znanych autorowi teorii nie bierze za przedmiot swojego zainteresowania tak wielu wymiarów instytucji i związanych z nimi kwestii. Wybrany horyzont teoretyczny pozwala na analizę relacji na linii wójt–mieszkańcy. Jest to szczególnie ważne w kontekście opisywanych w tej pracy zjawisk. Zadaniem wyżej opisanej teorii jest nie tylko wyjaśnienie instytucjonalnych aspektów kwestii będących przedmiotem niniejszej pracy – jest ona wykorzystywana również w szerzej zakrojonych badaniach.

### **Metoda i dobór próby**

Badania na potrzeby tej analizy zostały przeprowadzone za pomocą metod jakościowych – wywiadów indywidualnych pogłębionych (IDI). Polegają one na pozyskiwaniu informacji od respondenta poprzez rozmowę twarzą w twarz i poruszaniu kwestii zawartych w uprzednio przygotowanym przewodniku. Ich głównym zadaniem jest eksploracja danego tematu, a zasadniczym celem – zapewnienie spontanicznego charakteru wypowiedzi (Oppenheim 2004: 85–86). Metoda ta została wybrana, ponieważ pozwala badaczowi na kontrolowanie przebiegu wywiadu oraz swobodne poruszanie się w obrębie omawianych kwestii.

Zrealizowane wywiady stanowią element znacznie obszerniejszych badań. Na potrzeby tego artykułu zostały uwzględnione rozmowy z ośmioma mieszkańcami oraz wójtem losowo wybranej gminy wiejskiej w Małopolsce. W żadnej mierze grupa ta nie może zostać uznana za reprezentatywną. Z uwagi na to autor zastrzega, że wnioski nie mogą być uogólniane i traktowane jako kompleksowa, dogłębna analiza. Badania te służą ukazaniu nowego podejścia do analiz relacji na linii wójt–mieszkańcy. Okresem przypadającym na ich wykonanie był listopad 2016 roku, zostały przeprowadzone na podstawie dwóch przewodników. Pierwszy scenariusz był skierowany do wójta. Ułatwił on poznanie opinii respondenta w zakresie:

- drogi życiowej, która doprowadziła go do sprawowania obecnej funkcji,
- czynników i zabiegów, które w jego opinii umożliwiły mu zajmowanie obecnego stanowiska,
- największych sukcesów i porażek podczas piastowania stanowiska,

- próby samooceny jako wójta,
- określenia profilu swojego typowego wyborcy,
- opisu relacji między władzami gminy a mieszkańcami,
- jego oceny uczestnictwa mieszkańców w życiu publicznym gminy.

Drugi przewodnik dotyczył uzyskania opinii na te same tematy, lecz z perspektywy mieszkańców. Istotne było uzyskanie odpowiedzi wyborców na pytania związane z następującymi kwestiami:

- ich zainteresowaniem życiem publicznym regionu zamieszkania,
- określeniem stopnia znajomości kompetencji urzędu wójta,
- opisem relacji między władzami gminy a mieszkańcami,
- określeniem profilu typowego wyborcy deklarującego chęć oddania głosu na obecnie urzędującego wójta,
- charakterystyką drogi życiowej, która zdaniem mieszkańców doprowadziła wójta do sprawowania obecnej funkcji,
- czynnikami, które umożliwiły wójtowi ich gminy zajmowanie obecnego stanowiska,
- największymi sukcesami i porażkami wójta ich gminy podczas piastowania stanowiska,
- próbą oceny sprawowania urzędu przez wójta ich gminy,
- samooceną w kwestii uczestnictwa w życiu publicznym gminy.

Szeroki wachlarz tematów, na które wypowiadali się badani, nie oznaczał jednak całkowitej dowolności w doborze respondentów. Podczas gdy wójt został wytypowany poprzez losowe dobranie samej gminy, wyborcy, z którymi zostały przeprowadzone wywiady, musieli spełniać określone wymogi. Były nimi deklaracje: (1) zameldowania na terenie gminy nieprzerwanie od co najmniej dnia wyborów samorządowych w 2010 roku, (2) wzięcia czynnego udziału w wyborach z 2014 roku oraz (3) posiadania nigdy nie-ograniczonego prawnie czynnego prawa wyborczego nieprzerwanie od co najmniej dnia wyborów samorządowych w 2014 roku. Wykluczało to z grupy respondentów mieszkańców całkowicie niezainteresowanych kwestiami publicznymi, przyjezdnych oraz osoby niedawno zamieszkałe na terenie gminy. Na tym etapie badań dobór próby wyborców był przypadkowy. Wywiady dochodziły do skutku, gdy rozmówcy wyrażali na to zgodę oraz spełniali wyżej opisane wymogi.

Badania odbywały się na terenie małopolskiej gminy wiejskiej, niewyróżniającej się na tle swoich sąsiadów. Stanowią one część szerzej zakrojonych



rozważań. Szczegóły dotyczące gminy wiejskiej, a tym samym wójta, są nieistotne dla kwestii omawianych w dalszej części artykułu. Podanie nazwy gminy lub dokładnego regionu mogłoby odwrócić uwagę od właściwej treści, która dotyczy problematyki samorządów jako takich. Analizowany przypadek ma na celu zwrócenie uwagi na to, w jaki sposób mogą się kształtować relacje między mieszkańcami gminy a władzą wykonawczą. Sytuacje opisane w dalszych częściach pochodzą z bezpośrednich wypowiedzi respondentów.

### **Relacje władzy wykonawczej z wyborcami**

W tej części zostaną omówione wybrane, wyżej opisane aspekty dotyczące relacji wójta z wyborcami w ujęciu podejścia neoinstytucjonalnego. Nie są to wszystkie elementy, na jakie zwracali uwagę respondenci. Na potrzeby tej analizy zostały wybrane zagadnienia, które w wypowiedziach badanych pojawiały się najczęściej. Należy je odczytywać jako wstęp do znacznie większego projektu badawczego. Mają one na celu ukazanie występujących mechanizmów i nie stanowią kompleksowej analizy opinii danej społeczności lokalnej.

Pierwsza z poruszanych w tej pracy kwestii dotyczy bezpośredniego kontaktu wójta z wyborcą. Niejednokrotnie wójtowie w długim okresie poprzedzającym ich kadencje są mieszkańcami gminy. Kampanie i programy wyborcze są pełne zapewnień o ich przynależności do wspólnoty. Znajomość lokalnych wydarzeń przedstawiają oni jako gwarancję dla zrozumienia trosk i potrzeb mieszkańców. Chcąc wygrać, zapewniają, że dobro wyborców będzie zawsze na pierwszym miejscu, a ich potrzeby zostaną osobiście wysłuchane. Nie zawsze jest to jednak możliwe. Po wygranych wyborach nowy wójt w celu sumiennego wypełniania swoich obowiązków musi operować w ramach formalnych struktur. Wyborcom trudno się pogodzić z tym, że osoba, którą znali do tej pory jako zwykłego mieszkańca, dalszego lub bliższego sąsiada, osobę rozpoznawalną, nie chce po prostu czegoś dla nich zrobić. Tak jest również w opisywanej tu gminie.

Badani mieszkańcy skarżyli się, że obiecujący znalezienie czasu dla wszystkich kandydat przemienił się w wyrachowanego formalistę. Takie opinie wynikają z tego, że wójt zaczął wymagać w wielu kwestiach przechodzenia na czysto formalną ścieżkę. Dotyczy to również znajomych mieszkańców.

Niezadowolone budzi fakt, że nie chce on poświęcać prywatnego czasu na kwestie zawodowe. Powoduje to nie tylko negatywne nastawienie wobec niego jako urzędnika pełniącego funkcję publiczną, ale również jako sąsiada lub znajomego. W opinii mieszkańców kontakt z wójtem jest możliwy jedynie w godzinach pracy urzędu.

W czasie, gdy wójt jest zajęty obowiązkami wewnątrz gminy lub wyjazdami w celu reprezentowania jej na różnego rodzaju wydarzeniach, prosi swoich wyborców o wcześniejsze ustalanie terminów spotkań. Na tę wprowadzoną przez wójta procedurę zwracają uwagę obie strony. Wyborcy czują się dotknięci i odrzuceni koniecznością wcześniejszego umawiania się. Nie do końca ufają wójtowi, uznając obowiązek ustalania terminów rozmów za metodę na ich odwiekanie. Wójt zdaje sobie sprawę z niezadowolenia wyborców, lecz nie ma zamiaru podjąć działań w celu zmiany tego stanu rzeczy. Jego zdaniem wcześniejsze umawianie się na spotkania usprawnia działanie urzędu.

Opisana powyżej relacja przedstawia wystąpienie wójta przeciwko nieformalnej instytucji, rozumianej według opisu z części teoretycznej. Mieszkańcy gminy przyzwyczaili się do częstego kontaktu z powszechnie znaną i cenioną przez lokalną społeczność osobą. Gdy została ona wybrana na wójta, charakter tych relacji nabrał znamion nieformalnej instytucji. Wyborcy przywykli do poświęcania im czasu wtedy, gdy tylko odczują taką potrzebę. Przez nieregulowane i częste kontakty z mieszkańcami wójt nie mógł pełnić pozostałych obowiązków. W celu zaradzenia zaistniałej sytuacji wprowadził szereg zasad burzących dotychczasowy porządek. Sprzeciw wobec tych niespisanych zasad spowodował pogorszenie relacji na linii wójt–mieszkańcy.

Kolejne zagadnienie dotyczy tego, na ile sprawy ważne dla wójta są istotne dla wyborców. Biorąc pod uwagę wyłącznie opinie badanych, można odnieść wrażenie, że w niewielkim stopniu. Dla wyborcy ważne jest możliwie najszybsze realizowanie spraw dotyczących bezpośrednio jego samego. Zdaniem większości respondentów dobry wójt to taki, który w pierwszej kolejności dba o ich jednostkowe interesy.

Nie ma w tym nic złego w sytuacji, gdy kandydat na wójta został wybrany właśnie z powodu przedstawienia pomysłów na poprawę życia mieszkańców. Wyborcy mają wówczas pełne prawo do ubiegania się o spełnienie złożonych obietnic. Wypaczeniem tego jest jednak sytuacja zaistniała w tej

gminie. Wójt nie jest rozliczany przez wyborców z tego, czy dobrze dba o realizację planu ustalonego przez radę gminy oraz sprawnie rozwiązuje do-  
raźne kryzysy. Jest oceniany pozytywnie jedynie w sytuacji, gdy w pierwszej kolejności dba nie tylko o miejscowości konkretnych wyborców, ale o ich bezpośrednie okolice zamieszkania.

Na to samo zwraca uwagę wójt. Mówi on o wytykaniu mu przez ludzi realizowania inwestycji, które służą wielu mieszkańcom, lecz nie konkretnie im. W trakcie wywiadu przytaczał przykłady sytuacji, podczas których krytykowano go za poparcie projektu szkoły muzycznej dla dzieci. Głównym argumentem podnoszonym przez przeciwników powstania ośrodka było wskazywanie, że nic na tym bezpośrednio nie zyskają.

Wójt spotyka się z niezrozumieniem ze strony mieszkańców w sytuacjach, gdy pewne środki muszą zostać przeznaczone na określone cele w wyniku ustaleń rady gminy. Wszystko byłoby w porządku, gdyby takie negatywne opinie były wyrażane w odpowiednim czasie, czyli podczas decydowania o budżecie na nadchodzący rok. Niestety, skargi pojawiają się najczęściej, gdy dana inwestycja jest w trakcie realizacji. Wójt podał przykład osoby protestującej przeciwko budowaniu oczyszczalni ścieków, która powstawała w jej najbliższej okolicy. Tłumacząc się wcześniejszą niewiedzą, osoba ta postanowiła zareagować dopiero w momencie trwania prac budowlanych. Swoje zaniechanie usprawiedliwiała oczekiwaniem na zwrócenie się do niej z prośbą o zgodę na inwestycję.

Zdaniem wójta, najczęściej zażalenia są kierowane wobec różnego rodzaju służbowych wyjazdów. Dla wyborców nie liczy się promocja oraz reprezentacja gminy. Ich zdaniem jest to strata pieniędzy i czasu, który wójt powinien poświęcić pozostałym sprawom. Z nieprzychylnym nastawieniem mieszkańców spotykają się również projekty realizowane wraz z gminami partnerskimi.

Wyżej opisany problem jest konfliktem na tle reguł. Niektórzy wyborcy oczekują od wójta przejęcia obowiązków innego organu. Najchętniej rozszerzyliby wachlarz przypisanych jego stanowisku reguł o te, które należą do kompetencji rady gminy. Z perspektywy wójta, urzędnika trzymającego się reguł swojej roli, jego obowiązki są wypełniane bez zarzutu. Jak widać na podstawie powyższego przykładu, by być uznawanym za dobrego wójta, nie wystarczy sumiennie wykonywać powierzone zadania. Należy konstruować zrozumiałe komunikaty dotyczące aktualnej służbowej aktywności.

Trzecim aspektem relacji między władzą wykonawczą a wyborcami jest definiowanie porażek i sukcesów ich przedstawiciela. W opisywanych badaniach obydwie strony zostały zapytane o największe porażki oraz sukcesy wójta. Miało to na celu ukazanie, jakie są względem niego oczekiwania, oraz rozstrzygnięcie, czy potrafi je odpowiednio zidentyfikować. Obydwie strony zwróciły uwagę na zupełnie inne elementy.

Wójt przypisywał osobiste sukcesy skutecznemu wywieraniu nacisków na radę gminy. Z jego wypowiedzi wynikało, że niejednokrotnie to jego głos wpływał na ostateczny kształt przyjmowanego budżetu. Za swój największy wkład w życie wspólnoty uznał przeforsowanie jego wniosku o przeznaczenie dodatkowych środków na infrastrukturę drogową.

Jeśli chodzi o porażki, odpowiedź nie była tak jednoznaczna. Największymi „naszymi” zaniedbaniami (jego i rady gminy), jak wypowiadał się w tej kwestii, są te w zakresie szkolnictwa podstawowego. Problemem tej gminy jest istnienie aż 13 szkół podstawowych, w których wiele klas liczy po kilku uczniów. Głównym powodem tej porażki były, zdaniem wójta, sprzeciwy ze strony mieszkańców.

Wyborcy natomiast za porażki lub sukcesy swojego przedstawiciela uznawali kwestie związane z uchwaleniem budżetu przez radę gminy. Wszyscy odnosili się do tego, czy wójt „dał” na coś pieniądze, czy nie. Zaznaczam, że chodzi tu o realizację projektów finansowo wykraczających poza pulę środków, którymi wójt może zarządzać samodzielnie.

Sytuacja, w której przez pryzmat rady gminy są opisywane sukcesy lub porażki wójta, nie jest przypadkowa. W związku z uchwaleniem *Ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*<sup>1</sup>, te dwa organy władzy gminnej oddzielnie zabiegają o głosy wyborców. Oprócz poparcia wyborców konkurują również o wpływy. Zgodnie z tezą Jamesa Marcha i Johana Olsena,

[...] w systemie konkurencyjnym informacja jest narzędziem aktorów strategicznych. Informacja może być prawdziwa lub fałszywa; zawsze służy pewnemu celowi. Aktorzy mogą podawać właściwe informacje o swoich preferencjach lub o skutkach możliwych wariantów decyzji; zwykle tego nie czynią, najwyżej w ramach możliwej taktyki. W rezultacie informacja sama w sobie jest grą. [...] wszystkie informacje służą własnym celom aktorów (March, Olsen 2006: 572).

---

<sup>1</sup> Dz.U. 2002 nr 112, poz. 984.

W podanym wyżej przykładzie informacja płynąca od wójta o tym, kto realnie sprawuje władzę w gminie, jest bardzo czytelna. Elementem prowadzonej przez niego gry o poparcie wyborców jest utwierdzanie ich w przekonaniu o jego nadrzędnej w stosunku do rady gminy roli. Mylne pojęcie mieszkańców o jego kompetencjach może pozytywnie wpłynąć na jego poparcie.

Ostatnia kwestia dotyczy stopnia znajomości przez wyborców kompetencji oraz ograniczeń związanych z pełnieniem funkcji wójta. Ten aspekt relacji na linii wójt–mieszkańcy rzutuje na wszystkie poprzednie. Wyborcy nie wiedzą, w jaki sposób ich reprezentant może im pomóc, przez co zwracają się do niego z niewłaściwymi roszczeniami lub nie mając pojęcia, czego się spodziewać, nie zwracają się do niego wcale.

Przykładem tego pierwszego zjawiska jest coroczny problem związany z odśnieżaniem dróg. Mieszkańcy dzwonią do urzędu gminy, dopraszając się oczyszczenia przejazdów. Kiedy dowiadują się, że ustalony grafik nie może zostać dostosowany do ich potrzeb, obwiniają o to wójta. Pojawiają się zarzuty, że wójt specjalnie oszczędza na opłatach za tego rodzaju usługi, sprzeniewierając pozostałe nadwyżki.

W przypadku oczekiwania na działania ze strony gminy pretensje rodzi brak zainteresowania władzy wykonawczej gminy daną sprawą. Gdy skutkiem zaniechań ze strony mieszkańców zdarza się sytuacja kryzysowa, w ich odczuciu winę ponosi wójt. Jako lokalny przykład została przytoczona sprawa terenów zalewowych. Podczas gdy mieszkańcy aktywnie uczestniczący w spotkaniach z sołtysami otrzymywali pomoc, reszta poszkodowanych oczekiwała, że to ktoś inny zajmie się rozwiązywaniem ich problemu. Niestety, gdy zgłosili się do urzędu gminy, wszystkie środki przeznaczone na kolejny rok zostały już zagospodarowane.

By zaradzić niewiedzy o funkcji wójta, nie wystarczy wpłacać elementów kształcenia na ten temat w program edukacji obywatelskiej. Problem leży znacznie głębiej i dotyczy sfery omawianych w części teoretycznej norm. Urzędowi wójta są przypisane określone zasady funkcjonowania. Mieszkańcy opisywanej gminy zwracają się do wójta z prośbami, których nie jest w stanie zrealizować. Tym samym oczekują zachowań wykraczających poza zakres jego kompetencji. Próba zaradzenia konfliktowi mogą być starania gminnych władz o wytworzenie nowych i realnych oczekiwań wobec stanowiska zajmowanego przez wójta. Ważne jest, by – dla wspólnego

dobra – w świadomości mieszkańców gminy zaistniało przekonanie, że „przestrzeganie norm obowiązujących w grupie tworzy pewną formę współpracy potrzebnej do wytwarzania dóbr wspólnych; dobra te nie powstałyby, gdyby jednostki działały na własną rękę, kierując się osobistą korzyścią” (Nee 2006: 564). Z tego powodu wszyscy powinni zabiegać o jak najlepszą jakość wzajemnej komunikacji.

### **Podsumowanie**

Teoria neoinstytucjonalna okazała się istotna dla wychwycenia mechanizmów działania wyżej opisanych zjawisk. Dzięki jej zastosowaniu możliwe było przeprowadzenie analizy wybranych aspektów relacji na linii wójt-mieszkańcy.

Mimo że badania jakościowe w formie wywiadów pogłębionych z istoty rzeczy są niereprezentatywne, ich zastosowanie na potrzeby tej pracy pozwoliło na wychwycenie szeregu mechanizmów rządzących relacjami między wójtem a mieszkańcami wybranej gminy. Powyższe opisy są osadzone w określonym kontekście. Poruszana przez nie problematyka jest jednak na tyle abstrakcyjna, by pełnić rolę drogowskazu wyznaczającego kierunek dalszego rozwoju badań tej tematyki. Przedstawiona w tej pracy analiza stanowi pierwszy krok w stronę uchwycenia specyfiki wiejskich samorządów.

### **Synopsis:**

#### **Marcin Sobczyk: Village Majors and the Residents of these Municipalities – Expectations, Possibilities, Practice: Case Study Analysis**

This article presents the mechanisms which are responsible for the relationship between the mayor of a selected commune and his potential electorate. Those relations concern the formal and informal issues. Formal issues relate to the competence of a mayor as a representative of local authorities. Informal issues refer to the context of public life. The method of in-depth interviews is a source material for the analysis of those matters. These interviews were conducted by the author of this article with a mayor and inhabitants of a selected commune. Neoinstitutionalism is the theoretical basis of this article.

Keywords: mayor, electorate, commune, elections, neoinstitutionalism.

## Bibliografia

- Babbie Earl. 2004. *Badania społeczne w praktyce*, tłum. Witold Betkiewicz, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Chmielewski Piotr. 1995. *Ludzie i instytucje. Z historii i teorii nowego instytucjonalizmu*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Flis Jarosław. 2007. *Samorządowe public relations*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Flis Jarosław. 2009. *System wyborczy utrudnia budowanie wspólnoty regionalnej*, [w:] Jan Szomburg (red.), *Jak uczynić regiony motorami rozwoju i modernizacji Polski*, Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, s. 21–26.
- Flis Jarosław. 2010. *Polityczne konsekwencje ordynacji wyborczej na przykładzie Małopolski*, [w:] Mirosław Stec, Katarzyna Małyś-Sulińska (red.), *Wybory i referenda lokalne*, Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer Business, s. 47–70.
- Flis Jarosław. 2014a. *Głos i rozgłos. Medialne i systemowe determinanty indywidualnego wyniku wyborczego liderów list*, „Zeszyty Prasoznawcze” nr 57, s. 203–220.
- Flis Jarosław. 2014b. *Złudzenia wyboru*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Gadowska Kaja. 2015. *Dysfunkcje administracji: służba cywilna w perspektywie neoinstytucjonalnej*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Habuda Ludwik. 2007. *Wójt (burmistrz, prezydent) gminy. Menedżer i polityczny lider*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” nr 8, s. 183–194.
- Helmke Gretchen, Steven Levitsky. 2004. *Informal Institutions and Comparative Politics. A Research Agenda*, „Perspectives on Politics” No. 4 (2), s. 725–740.
- Jasińska-Kania Aleksandra. 2006. *IX Neoinstytucjonalizm*, [w:] Aleksandra Jasińska-Kania, Lech M. Nijakowski, Jerzy Szacki, Marek Ziółkowski (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 1, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 549–552.
- Jękot Joanna. 2013. *Narzędzia pomiaru kompetencji lidera społecznego*, [w:] Andrzej Piasecki (red.), *Lider społeczny w XXI wieku*, Kraków: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, s. 80–96.
- Kamiński Antoni Z. 1994. *Wstęp* [w:] Vincent Ostrom, *Federalizm amerykański. Tworzenie społeczeństwa samorządowego*, tłum. Justyna Kubicka-Daab, Małgorzata Korzycka-Iwanow, Warszawa-Olsztyn: Polskie Towarzystwo Psychologiczne – Pracownia Wydawnicza, s. 15–18.
- Kosiba Beata. 2013. *Autorytet jako cecha lidera politycznego*, [w:] Andrzej Piasecki (red.), *Lider społeczny w XXI wieku*, Kraków: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, s. 15–29.

- Kotarba Bogusław. 2013. *Liderzy społeczni w gminie wiejskiej*, [w:] Andrzej Piasecki (red.), *Lider społeczny w XXI wieku*, Kraków: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, s. 342–358.
- Lauth Hans-Joachim. 2000. *Informal Institutions and Democracy*, „Democratization” No. 7 (4), s. 21–50.
- March James G., Johan P. Olsen. 2005. *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, tłum. Dariusz Sielski, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- March James G., Johan P. Olsen. 2006. *Nowy instytucjonalizm – organizacyjne podstawy polityki*, [w:] Aleksandra Jasińska-Kania, Lech M. Nijakowski, Jerzy Szacki, Marek Ziółkowski (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 1, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 566–582.
- Nee Viktor. 2006. *Instytucje jako forma kapitału*, [w:] Aleksandra Jasińska-Kania, Lech M. Nijakowski, Jerzy Szacki, Marek Ziółkowski (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 1, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 563–565.
- North Douglass C. 1991. *Institutions*, „The Journal of Economic Perspectives” No. 5 (1), s. 97–112.
- North Douglass C. 2006. *Efektywność gospodarcza w czasie*, [w:] Aleksandra Jasińska-Kania, Lech M. Nijakowski, Jerzy Szacki, Marek Ziółkowski (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 1, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 553–562.
- North Douglass C. 2014. *Zrozumieć przemiany gospodarcze*, Warszawa: Oficyna & Wolters Kluwer Business.
- Oppenheim Abraham N. 2004. *Kwestionariusze, wywiady, pomiary postaw*, Warszawa: Wydawnictwo Zysk i S-ka, s. 85–86.
- Piasecki Andrzej. 2002. *Władza w samorządzie terytorialnym III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka kadencji 1990–2002*, Zielona Góra: Wydawnictwo Tęcza.
- Piasecki Andrzej. 2006. *Menadżer i polityk – wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Kraków: Wydawnictwo Profesja.
- Piasecki Andrzej. 2009. *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne. Perspektywa politologiczna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Radzik Katarzyna. 2006. *Opinia publiczna wobec bezpośrednich wyborów liderów lokalnych*, [w:] Andrzej Piasecki (red.), *Model przywództwa. Wymiar lokalny, krajowy, międzynarodowy*, Kraków: Wydawnictwo Profesja, s. 509–524.
- Szewc Andrzej, Tomasz Szewc. 2006. *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Węglarz Barbara. 2006. *Piętnaście lat z mandatem*, [w:] Andrzej Piasecki (red.), *Model przywództwa. Wymiar lokalny, krajowy, międzynarodowy*, Kraków: Wydawnictwo Profesja, s. 45–58.



- Wnuk-Lipiński Edmund. 2005. *Socjologia życia publicznego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Zakrzewski Andrzej. 1984. *Wójt z Wierchosławic*, Warszawa: Wydawnictwo Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza.
- Żukiewicz Przemysław. 2011. *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo Difin.

## Nota o autorach

Jerzy BARTKOWSKI, dr hab., prof. UW, Zakład Socjologii Polityki, Instytut Socjologii, Wydział Filozofii i Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: socjologia polityki, społeczeństwo obywatelskie, samorząd terytorialny (*Regionalne zróżnicowanie kapitału społecznego w Polsce*, 2008; *Samorząd a rozwój. Instytucje–obywatele–podmiotowość*, 2012, współaut. z Barbarą Gąciarz).  
e-mail: bartkowskij@is.uw.edu.pl

Sławomir BARTNICKI, dr, Instytut Socjologii i Kognitywistyki, Wydział Historyczno-Socjologiczny Uniwersytetu w Białymstoku. Zainteresowania naukowe: socjologia organizacji, samorząd terytorialny, KDD, zjawisko korupcji (*Uwarunkowania systemowe oraz kulturowe determinanty zachowań korupcyjnych w regionie podlaskim. Teoria*, 2013).  
e-mail: s.bartnicki@uwb.edu.pl

Ewa BOGACZ-WOJTANOWSKA, dr hab., prof. UJ, Instytut Spraw Publicznych, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zainteresowania badawcze: zarządzanie organizacjami pozarządowymi, zarządzanie w sektorze publicznym (*Zdolność organizacyjna a współdziałanie organizacji pozarządowych*, 2014).  
e-mail: ewa.bogacz-wojtanowska@uj.edu.pl

Ryszard CICHOCKI, dr hab., prof. UAM, kierownik Zakładu Socjologii Zmiany Społecznej, Instytut Socjologii, Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Dyrektor Centrum Badania Jakości Życia UAM. Główne zainteresowania badawcze: relacje pomiędzy socjologią teoretyczną a filozofią (*Socjologiczne implikacje wczesnej filozofii Floriana Znanieckiego*, 1995), koncepcje podmiotowości w naukach

społecznych (*Podmiotowość w społeczeństwie*, 2003), systemy monitorowania prognozowania zmiany społecznej z wykorzystaniem wskaźników jakości życia (*Wskaźniki jakości życia mieszkańców Poznania*, 2005).

e-mail: rcichoc@amu.edu.pl

Wojciech GLAC, mgr prawa, politologii i stosunków międzynarodowych, Instytut Pracy Socjalnej, Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie. Zainteresowania: prawo administracyjne, prawo cywilne (rodzinne i opiekuńcze), prawo pomocy społecznej i ubezpieczeń społecznych, prawo III sektora, PR w III sektorze, marketing społeczny.

e-mail: wojciech.glac@up.krakow.pl

Tomasz ŁACHACZ – doktor nauk społecznych w dyscyplinie socjologia; adiunkt w Instytucie Służby Prewencyjnej Wydziału Bezpieczeństwa Wewnętrznego Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie. Zainteresowania naukowe: bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo społeczne, samorząd lokalny (*Wspólnota samorządowa wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń społecznych – studium przypadku gminy miejskiej Szczytno*, Szczytno 2017).

e-mail: t.lachacz@wspol.edu.pl

Jan MEISEL-DOBRZAŃSKI, mgr, Instytut Spraw Publicznych, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zainteresowania: demokracja w oczach społeczeństw krajów po aksamitnych rewolucjach, modele funkcjonowania organizacji obywatelskich (*Współpraca NGO z sektorem publicznym – sposób na wzmocnienie demokracji i wzrost jakości polityk publicznych w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne” 2014, nr 1(25), s. 73–90).

e-mail: jan.meisel-dobrzanski@uj.edu.pl

Anna MIELCZAREK-ŻEJMO, Instytut Socjologii, Wydział Pedagogiki, Psychologii i Socjologii Uniwersytetu Zielonogórskiego. Zainteresowania badawcze: współpraca transgraniczna, partycypacja obywatelska, rewitalizacja (*Cross-border Partnerships – The Impact of Institutions on Creating the Borderland Communities (The Case of Spree-Neisse-Bober Euroregion)*, [w:] “Innovation: The European Journal of Social Science Research”, 2016, współautorstwo: Joanna Frątczak-Müller).

e-mail: a.mielczarek-zejmo@wpps.uz.zgora.pl

Kamila NAUMOWICZ, dr, Katedra Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Zainteresowania naukowe: funkcjonowanie samorządu terytorialnego w wybranych krajach UE, polityka UE wobec imigrantów a postawy obywateli.

e-mail: kamila.naumowicz@uwm.edu.pl

Piotr PIĘTA, mgr, doktorant w Katedrze Europy Wschodniej Wydziału Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Zainteresowania naukowe: budżet partycypacyjny w Polsce, samorząd i polityka lokalna, demokracja lokalna, obszary metropolitalne.

e-mail: piotr\_pieta@wp.pl

Tomasz PIROG, dr, AGH w Krakowie, pracownik Wydziału Humanistycznego, zatrudniony w Katedrze Socjologii Gospodarki i Komunikacji Społecznej. Zainteresowania naukowe: dialog obywatelski, demokracja lokalna i społeczeństwo obywatelskie, nowy instytucjonalizm w socjologii (*Dialog obywatelski w perspektywie socjologicznej. Mity i realia rządzenia*, Kraków 2016).

e-mail: tpirog@agh.edu.pl

Marcin SOBCZYK, mgr, doktorant (studia doktoranckie w Instytucie Socjologii UJ w Krakowie). Zainteresowania naukowe: socjologia sfery publicznej oraz polityki z uwzględnieniem tematyki samorządowej, współczesne teorie socjologiczne, neoinstytucjonalizm.

e-mail: marsob55@gmail.com

Dominika SOZAŃSKA, dr, Instytut Pracy Socjalnej, Wydział Pedagogiczny Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie. Zainteresowania naukowe: polskie i zagraniczne partie polityczne ze szczególnym uwzględnieniem socjaldemokracji i chadecji, związki doktryn politycznych z modelami polityki społecznej, katolicka nauka społeczna (*Chrześcijańska demokracja w Polsce. Przyczyny słabości i szanse rozwoju*, 2007).

e-mail: dominika.sozanska@up.krakow.pl



Monografia dotyczy ważnych i aktualnych zagadnień związanych z funkcjonowaniem instytucji samorządu terytorialnego w Polsce, powiązanej z demokracją, partycypacją obywatelską i współzarządzaniem publiczno-społecznym. Książka w istotny sposób wzbogaca wiedzę dotyczącą obywatelskich oraz partycypacyjnych aspektów funkcjonowania samorządu terytorialnego. Prezentuje wiele opracowań opartych nie tylko na literaturze przedmiotu, ale na dojrzałych metodologicznie i trafnych empirycznie dokonaniach w tym obszarze oraz wskazuje na ważne obszary zagadnień, które powinny zostać podjęte w dalszych badaniach w tym zakresie.

*dr hab. Leszek Graniszewski, prof. UP*



[www.nomos.pl](http://www.nomos.pl)

ISBN 978-83-7688-479-0



9 788376 884790