

# SFERA PUBLICZNA W SPOŁECZNOŚCIACH LOKALNYCH – PARTYJNA, OBYWATELSKA, A MOŻE SIECIOWA?

JANINA KOWALIK

Instytut Polityki Międzynarodowej i Bezpieczeństwa  
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

## ABSTRACT

The subject of the below deliberations in this text article is the quality and functioning conditions of public sphere in localities, and its image in local communities. The author ponders the question of responsibility identification for issues recognized as public, for almost three decades of the Republic of Poland self-governance.

While using own observations and researches of others, the author attempts to formulate an answer to the question if there is an interrelation between a public discourse and political divisions, the scope of party involvement of public sphere, as well as citizens' influence on current decisions and settlements in the area of public sphere via institutions or citizens' budget.

While identifying serious deficits in local public sphere, the author poses an unsolved question about a possibility of fixing public sphere deficits with the help of instruments used by the Internet community.

**Keywords:** local/territorial government, public sphere, local community

✉ Adres do korespondencji: janinakowalik@op.pl

*Czy obywatel może się na nowo nauczyć obowiązków, które demokracja nakłada na swój najwyższy, najtrudniejszy urząd – nie na urząd prezydenta, jak się powszechnie sądzi, lecz na urząd obywatela? Sprawa ta ma swój wymiar praktyczny: odrodzenie obywatelstwa wymaga czegoś więcej niż lekcji wychowania obywatelskiego. Wymaga ustalenia na nowo podstawowych stosunków władzy i zmiany rozumienia obowiązków obywatelskich.*

Sheldon S. Wolin (University of Princeton)

## Wprowadzenie

Pojęcie *sfera publiczna* należy do kategorii pojęć znajdujących się w dość powszechnym użyciu, a dodatkowo wywołujących wśród posługujących się nim wrażenie intuicyjnego rozumienia jego znaczenia. Często uznawane jest ono za synonim *opinii publicznej*, a w tej kwestii specjalistami zdają się być niemal wszyscy. Ma to jednakże miejsce jedynie do czasu, póki nie podejmiemy próby dotarcia do głębszych warstw znaczeniowych pojęcia *sfera publiczna*. Okazuje się wówczas, że jest ono, jak określił to Piotr Cichocki, „polisemiczne i pojemne”<sup>1</sup>. Najczęstszym skojarzeniem jest poszukiwanie znaczenia sfery publicznej w opozycji do sfery prywatnej. Taki kierunek zastosowały w książce „Przemiany więzi społecznych” Mirosława Marody i Anna Giza-Poleszczuk, przypisując sferze publicznej wszystkie działania, które nie należą do *sfery prywatnej* oraz charakteryzując różnice pomiędzy obydwoma sferami poprzez odmienne charakterystyki łądów wspólnotowych. *Sfera prywatna* jest według autorek przestrzenią integracji wewnątrzgrupowej, zaś *sfera publiczna* przestrzenią integracji międzygrupowej<sup>2</sup>. Bogactwo zjawisk i procesów, które konstytuują sferę publiczną, można sprowadzić do „uogólniania i uwspólniania wyborów oraz zachowań w obrębie zorganizowanej przestrzeni, na straży której stoją pewne ogólne kryteria lub warunki przejścia, kreujące ‘publiczność’ o abstrakcyjnej (ogólnej) tożsamości, wykraczającej poza ‘prywatny’, tzn. wewnątrzgrupowy świat życia jednostek”<sup>3</sup>.

Samo pojęcie *sfera publiczna* ma relatywnie niedługą historię. Jest ona związana ze stopniowym uznawaniem przez społeczeństwa podstawowych praw i wolności człowieka oraz z upowszechnianiem się przestrzeni komunikacji tworzonej przez wolne media. Klasyczne analizy zjawiska sfery publicznej Jürgena Habermasa sytuują moment jej tworzenia się w osiemnastowiecznej Europie, kiedy to kształtował się wolny rynek oparty na własności prywatnej oraz wykształciła się przestrzeń, w której wolni obywatele mogli angażować się w sprawy ponadindywidualne, w działalność polityczną oraz zrzesać się, nie tracąc równo-

<sup>1</sup> P. Cichocki (2013). Wąskie i szerokie koncepcje sfery publicznej. *Opuscula Sociologica*, 1, s. 6.

<sup>2</sup> M. Marody, A. Giza-Poleszczuk (2004). *Przemiany więzi społecznych*. Scholar, Warszawa, s. 263.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 267.

częściej prawa do prywatnej autonomii i nienaruszalności obszarów uznanych za intymne<sup>4</sup>. Habermas sytuuje sferę publiczną między państwem a społeczeństwem i określa ją jako „sieć do przekazywania informacji i punktów widzenia”<sup>5</sup>. Przy czym wskazuje, że gwarancje dla właściwego funkcjonowania zarówno sfery prywatnej, jak i publicznej opierają się na tych samych prawach, gdyż wolność indywidualna, prawo do wypowiedzania się w sprawach publicznych, swoboda decydowania o poziomie zaangażowania społecznego jednostki konstytuują równocześnie granice sfery prywatnej<sup>6</sup>. Koncepcja mieszczańsko-obywatelskiej<sup>7</sup> sfery publicznej Habermasa sprzed niemal 60 lat wywołała szeroką dyskusję wśród filozofów, socjologów, politologów. Większość analityków zgadzała się z tym, że nowożytna sfera publiczna mogła wykształcić się dopiero wraz z postępowaniem kapitalizmu, z początkiem rozwoju demokratycznych państw i ukształtowaniem się społeczeństwa obywatelskiego, wspomaganego poprzez wolne media w działaniach oceniających funkcjonowanie władzy publicznej. Jednocześnie pojawiały się krytyczne uwagi pod adresem Habermasa w kontekście traktowania przez niego realiów osiemnasto- i dziewiętnastowiecznego kapitalizmu jako modelowych warunków dla tworzenia się sfery publicznej w obliczu istnienia w tamtym czasie (jak również później) olbrzymich mas ludzkich pozbawionych własności i mających niewielki wpływ na kształt sfery publicznej i procesy w niej zachodzące. Jeśli jednak przyjmiemy tezę upraszczającą habermasowską teorię, że istotą i celem funkcjonowania sfery publicznej jest kontrola władzy politycznej i zmuszanie jej do uprawomocniania się przed opinią publiczną, do jawności działania i stałego poddawania się ocenie<sup>8</sup>, to wskazywane ułomności modelu zdają się mieć nieco mniejsze znaczenie. Kontrola władzy politycznej odbywa się, tyle że z zaangażowaniem części społeczeństwa. Zresztą sam Habermas przyznał po pewnym czasie, że jego typ idealny liberalnej demokracji, w której funkcjonuje modelowa sfera publiczna, nie przetrwał przeobrażeń samego kapitalizmu. Już w XIX wieku sfera publiczna złożona z wolnych obywateli zaczęła się stopniowo rozpadać, wypełniając się olbrzymią liczbą robotników pozbawionych własności, za to wyposażonych w wiele praw mających wpływ na obraz polityki (prawa wyborcze, prawa do zrzeszania się i strajku), a równocześnie będących klientami coraz bardziej socjalnego państwa. Zasadniczym rezultatem tych przemian była

<sup>4</sup> Por. J. Habermas (1990). *Strukturwandel der Öffentlichkeit, Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Suhrkamp, Frankfurt am Main, s. 148–153.

<sup>5</sup> Por. *idem* (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. MIT Press, Cambridge, MA, s. 360.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 109.

<sup>7</sup> Habermas wymienia jeszcze dwa modele sfery publicznej poprzedzające powstanie sfery publicznej skorelowanej z rozwojem gospodarki liberalnej, a mianowicie: model *antycznej sfery publicznej* stworzony przez starożytnych Greków i model *reprezentacyjnej sfery publicznej*, charakterystyczny dla okresu feudalizmu, kiedy to sfera publiczna tworzona przez lud nie istniała, tylko opierała się na demonstrowaniu przez feudalnych władców swojego statusu niejako ‘przed ludem’.

<sup>8</sup> Por. K. Jaskułowski (2010). Koncepcja sfery publicznej Jürgena Habermasa. *Spotkania Europejskie*, 3, s. 74.

utrata przez sferę publiczną jej zasadniczego elementu – *rozumu normatywnego* – i zastąpienie go *rozumem instrumentalnym*, pozwalającym zaspokajać rozmaite partykularne interesy poszczególnych grup obywateli<sup>9</sup>.

Niemniej jednak analitycy zjawiska sfery publicznej uznają model Habermasa za przydatny i użyteczny konstrukt intelektualny pozwalający poddawać analizie obrazy sfery publicznej w zmieniającym się szybko świecie. Nie ulega bowiem wątpliwości, że materialna ekspresja sfery publicznej różni się w zależności od kontekstu, historii i technologii, kształtu fizycznej przestrzeni publicznej (urbanizacja), poziomu rozwoju i charakteru mediów publicznych oraz stanu komunikacji społecznej, a przede wszystkim stanu społeczeństwa obywatelskiego oraz systemu politycznego państw<sup>10</sup>. Konteksty i realia życia społecznego końca XX wieku zmusiły Habermasa do rekonstrukcji modelu sfery publicznej i dostosowania go do analitycznych potrzeb współczesności. Na skutek tego powstał model *politycznej cywilnej sfery publicznej*, w którym sfera publiczna pośredniczy pomiędzy systemem politycznym a „światem życia” (tradycją, wspólnotami, relacjami międzyludzkimi), nie zapominając oczywiście o krytycznej ocenie systemu politycznego przez społeczeństwo cywilne<sup>11</sup>.

Należy wspomnieć, że problematyką sfery publicznej zajmowało się wielu innych badaczy, konstruujących modele odmienne od habermasowskiego pierwowzoru. Warto przykładowo przywołać normatywną koncepcję Johna Rawlsa prowadzącą sferę publiczną do *politycznego rozumu publicznego*<sup>12</sup> czy Michaela Walzera model sfery publicznej jako wspólnoty opartej na złożonej równości oraz idei sprawiedliwości dystrybucyjnej<sup>13</sup>.

Pozostawiając w niniejszym artykule poza analizą inne koncepcje sfery publicznej, przyjmujemy na użytek dalszych rozważań tezę, iż sfera publiczna jest istotnym składnikiem organizacji społeczno-politycznej, ponieważ jest przestrzenią, w której ludzie spotykają się jako obywatele i wyrażają swoje autonomiczne poglądy, wpływając tym samym na instytucje polityczne społeczeństwa. Sfera publiczna konstytuowana przez społeczeństwo obywatelskie stanowi podstawy demokracji na wszystkich poziomach jej funkcjonowania, również na poziomie demokracji lokalnej.

<sup>9</sup> Por. J. Habermas (2008). Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej. Tłum. W. Lipnik, M. Łukasiewicz. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 331 i n.

<sup>10</sup> Por. M. Castells (2008). The New Public Sphere. Global Civil Society, Communication Networks and Global Governance. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 616(78), s. 78 [http://ann.sagepub.com/content/616/1/78; 8.09.2017].

<sup>11</sup> M. Sikora (2014). Modele sfery publicznej w świetle współczesnych problemów społecznych. *Filo-Sofija*, 1(24), s. 46.

<sup>12</sup> T. Buksiński (2011). Publiczne sfery i religie. Wydawnictwo Naukowe IF UAM, Poznań, s. 34 i n.

<sup>13</sup> M. Walzer (2006). Polityka i namiętność. O bardziej egalitarny liberalizm. Tłum. H. Jankowska. Wydawnictwo Literackie Muza SA, Warszawa, s. 110.

### *Lokalna sfera publiczna*

W konsekwencji reformy samorządowej z 1990 roku nastąpiła w Polsce decentralizacja władzy publicznej, powstał rzeczywisty samorząd, początkowo na poziomie gminy<sup>14</sup>, a wraz z nim decentralizacji uległa również sfera publiczna. O znaczeniu reformy samorządowej dla procesu transformacji kraju powiedziano już chyba wszystko. Niemal trzy dekady samorządowego organizowania 2,5 tysiąca gminnych przestrzeni doprowadziło do gruntownej przebudowy wszystkich elementów gminnego systemu społeczno-ekonomicznego: od infrastruktury, poprzez system podejmowania decyzji w sprawach zbiorowych i zarządzania wspólnym dobrem oraz wewnątrzgminną komunikację, aż po świadomość mieszkańców. Mówiąc o gruntownej przebudowie, mam na myśli zmiany dostrzegalne poprzez porównanie obecnego stanu rzeczy z tym, w jakim znajdowały się polskie gminy przed 27 maja 1990 roku, kiedy to odbyły się pierwsze, *notabene* pierwsze po II wojnie światowej, rzeczywiście wolne wybory samorządowe.

Polacy uczyli się samorządności powoli, a znaczenie tego, co oznaczała ona dla ich codziennego życia, nauczyli się doceniać nie przez pryzmat walorów lokalnej demokracji, lecz poprzez zalety instalacji wodociągowej, kanalizacji czy drogi, którą dzieci docierały do szkoły. Demokratyzacja lokalnych struktur zdecentralizowanego państwa stawała się faktem. Gminy uzyskały podmiotowość prawną, finansową oraz własność. Członkowie społeczności lokalnej zostali upodmiotowieni poprzez uzyskanie prawa do kreowania lokalnej władzy samorządowej oraz możliwość wpływu na kierunki podejmowanych przez nią decyzji w sprawach dotyczących zbiorowego dobra. Tym samym lokalne społeczności uzyskały wpływ na kształt sfery publicznej w swoich gminach.

Na tle sfery publicznej państwa ta tworzona w wymiarze lokalnym stwarza znacznie szersze możliwości budowania przestrzeni dyskursu publicznego, daje możliwość tworzenia stałych i doraźnych struktur komunikowania treści opinii publicznej przedstawicielom władzy oraz intensyfikacji sieci wymiany opinii i kształtowania się postaw wobec wspólnej, bliskiej przestrzeni. Jak przywołuje Manuel Castells, sfera publiczna to nie tylko media lub społecznie definiowane miejsca interakcji publicznej. To kulturowe/informacyjne repozytorium pomysłów i projektów, które wzbudzają publiczną debatę. To właśnie dzięki sferze publicznej ukształtowanie różnorodnych form społeczeństwa obywatelskiego w ostatecznym rozrachunku prowadzi do publicznej debaty, wpływając na decyzje władzy<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Powstałym w 1998 roku szczeblom samorządu na poziomie powiatu i województwa nie będą w artykule poświęcać uwagi ze względu na to, iż – w moim przekonaniu – tworzą one przestrzenie o charakterze administracyjnym z politycznym komponentem, mają też wymiar finansowy, ale brakuje im wspólnotowości oraz powiązanej z nią komunikacji współtworzącej sferę publiczną.

<sup>15</sup> Por. A. Stewart (2001). *Theories of Power and Domination: The Politics of Empowerment in Late Modernity*. Sage, London. Cyt. za: M. Castells, *op. cit.*, s. 78.

Wskazane aspekty sfery publicznej w lokalnym wymiarze powinny (teoretycznie), niejako z definicji, przejawiać się w bardziej wyrazisty sposób ze względu na koncentrację spraw, zjawisk i procesów komunikacyjnych na relatywnie niewielkiej przestrzeni. Czy tak rzeczywiście jest? Czy lokalna sfera publiczna w polskich gminach jest przez to bardziej treściwa i bardziej merytoryczna niż sfera publiczna funkcjonowania centralnej władzy państwowej? W dalszej części artykułu skupię się na próbie odpowiedzi na to pytanie, poddając analizie funkcjonowanie kilku aspektów lokalnej sfery publicznej.

Podjęta powyżej próba przywołania wybranych sposobów rozumienia sfery publicznej oraz poglądów na jej temat nie wyczerpuje zawartości rozległej literatury na ten temat. Problem sfery publicznej polega na tym, że intuicyjnie rozumiemy znaczenie tego pojęcia, jednak trudności pojawiają się, kiedy przyjdzie wyrazić to rozumienie w spójnej definicji, a tym bardziej gdy trzeba je zooperacjonalizować. Próbując dotrzeć do empirycznego wyrazu sfery publicznej, warto przywołać w tym miejscu pojęcie obywatela i obywatelskości, one bowiem stanowią element niezbędny do ujawnienia się takiego zjawiska. Bez wolnych i świadomych obywateli, niewykluczanych z publicznego dyskursu z racji np. przynależności do niższego stanu, nie funkcjonowała sfera publiczna w jej współczesnych kontekstach. Tak postrzegał to Habermas, a za nim m.in. Dorota Pietrzyk-Reeves oraz Edmund Wnuk-Lipiński<sup>16</sup>. Wszyscy oni sprowadzają sferę publiczną do przestrzeni, w której mogą się ujawniać atrybuty obywatelskości, w której może realizować się prawdziwie demokratyczne uczestnictwo obywateli w kształtowaniu wspólnych norm konsensusu i porozumienia oraz w formowaniu opinii publicznej pozwalające jednostkom na komunikowanie swoich roszczeń w taki sposób, by wpływały na decyzje podejmowane w imieniu zbiorowości, do której owe jednostki przynależą.

Tak rozumiana sfera publiczna w lokalnym wymiarze gminnych społeczności wyraża się między innymi poprzez takie wskaźniki, jak: rozumienie samorządności i świadomość jej istoty przez mieszkańców oraz właściwe definiowanie swojego miejsca w samorządowej społeczności. Egzemplifikacją tych stanów świadomości jest zainteresowanie mieszkańców biegiem spraw lokalnych, aktywność oraz skłonność mieszkańców do partycypacji w sprawach lokalnych, przynajmniej w postaci komunikowania swoich opinii o sprawach publicznych w sposób uznany przez tradycję, a jednocześnie skuteczny. Instytucjonalnym przejawem dobrze zaplanowanej sfery publicznej są trwałe mechanizmy informowania mieszkańców o działaniach władzy, istnienie mechanizmów konsultacji ważnych decyzji władz samorządowych istotnych z punktu widzenia mieszkańców, mechanizmy społecznej kontroli władzy, istnienie wolnych i niezależnych mediów

---

<sup>16</sup> Por. D. Pietrzyk-Reeves (2004). *Idea społeczeństwa obywatelskiego: współczesna debata i jej źródła*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, s. 200; również E. Wnuk-Lipiński (2008). *Socjologia życia publicznego*. Scholar, Warszawa, s. 103.

lokalnych stojących na straży interesów i dobra publicznego, wreszcie przestrzeń do swobodnego funkcjonowania aktywnych organizacji trzeciego sektora.

Habermas, jako twórca koncepcji sfery publicznej, analizując na przestrzeni lat różne aspekty zjawiska, zdawał się traktować sferę publiczną modelowo, opisując ją jako pewien stan idealny. Stąd późniejsi analitycy często poszukiwali deficytów owego modelu oraz czynników niedoskonałości sfery publicznej w realiach życia politycznego danego społeczeństwa<sup>17</sup>.

W dalszej części artykułu podejmę próbę oceny kondycji sfery publicznej w realiach funkcjonowania samorządowych gmin polskich oraz dokonania analizy ujawniających się dysfunkcji. Na początku jednakże chcę wyrazić przekonanie, że mimo doświadczenia niemal trzech dekad odrodzonego samorządu gminnego w Polsce nie sposób zidentyfikować w tym czasie takiego momentu/okresu, w którym lokalne sfery publiczne można byłoby uznać za spełniające wymogi czy też bliskie modelowi. Nikt oczywiście takiego modelu lokalnej sfery publicznej nie zobrazował, jednak przez analogię do przywołanego opisu autorstwa Habermasa należy w lokalnej sferze publicznej poszukiwać takiej możliwości realizacji 'obywatelskości', aby umożliwiła ona powstanie demokratycznych form kształtowania się konsensusu co do kierunków oraz sposobów zaspokajania potrzeb zbiorowych mieszkańców, definiowania w zbiorowości dobra wspólnego oraz kryteriów oceny władzy samorządowej. Trzeba jednakże mieć świadomość, iż oceniamy tu zjawisko, które może przybierać niezwykle zróżnicowaną postać w każdej z niemal 2,5 tysiąca gmin, a wyprowadzanie wniosków z danych uogólnionych może nie znajdować potwierdzenia w poszczególnych przypadkach. W pierwszej kadencji samorządów (1990–1994) mieszkańcy miast i gmin nie do końca rozumieli, czym szczególnym będzie się charakteryzował odrodzony samorząd w odróżnieniu od systemu, który panował do tej pory. Istotę zmian zaczęto dostrzegać, kiedy rady gmin zaczęły podejmować pierwsze inwestycje w wodociągi i kanalizację w gminach, a w miastach mieszkańcy mogli coraz częściej spacerować po równych chodnikach. Opinia publiczna była nieco zdezorientowana co do znaczenia inwestycji, które przynosiły kolejne miesiące.

W drugiej kadencji wiedza obywateli o istocie samorządności była zdecydowanie większa, a przez to, że samorządy dysponowały publicznymi pieniędzmi, zainteresowały się nimi partie polityczne. One to poszerzyły obszar lokalnej sfery publicznej (szczególnie w miastach) o partyjny wymiar samorządności, nie zawsze pożądaną przez mieszkańców, ale budzącą zaciekawienie, barwną różnorodnością strategii walki o władzę i na swój sposób irytującą, kiedy motywy głosowania na 'tak' lub 'nie' na sesjach rad były rezultatem kalkulacji politycznej, a nie działaniem dla wspólnego dobra. Przy okazji składy zarządów gmin oraz wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) zmieniali się w zależności od aryt-

---

<sup>17</sup> Piszą o tym Kaja Gadowska i Jan Winczorek (2013). Sfera publiczna – funkcje i dysfunkcje, normy oficjalne i nieoficjalne. *Studia Socjologiczne*, 1(208), s. 6.

metyki sił politycznych w radzie, a społeczności lokalne nie mogły pojąć, jaki interes na skutek tych zmian mają mieszkańcy.

Stabilizacja władzy wykonawczej przyszła w 2002 roku wraz z ustawą o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Wówczas lokalne sceny polityczne ożyły. Sfera publiczna nasyciła się polityczną komunikacją i emocjami. Spersonalizowane wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (dalej: bpm) odwróciły dotychczasową filozofię podejmowania decyzji w gminach, zmarginalizowały kolegialne organy (rady), zaś osoby pełniące funkcje monokratycznych organów wykonawczych uczyniły niemal nieusuwalnymi i wszechwładnymi w skali gminy. Świadomość przeprowadzonych zmian szybko dotarła do obywateli, a dyskurs o samorządzie sprowadza się w sferze publicznej od tamtego czasu do pojedynczych nazwisk, które stanowią dla mieszkańców synonim samorządu.

### *Podmiot sfery publicznej – świadomy obywatel*

Sferę publiczną w gminach tworzą mieszkańcy oraz instytucje służące wypracowywaniu opinii publicznej w sprawach lokalnych. Ideałem byłoby, gdyby obywatele mieli wiedzę i świadomość istoty samorządności oraz skłonność do angażowania się w sprawy ważne dla społeczności. Minimalnym poziomem zaangażowania jest udział w wyborach samorządowych. Na przestrzeni lat 1990–2014 odbyły się one siedmiokrotnie. W tym czasie średnia frekwencja powoli, nieznacznie, ale systematycznie rosła, choć na tle frekwencji w wyborach parlamentarnych, a szczególnie prezydenckich, nie była zbyt duża. Nie wolno przy tym zapominać, że w tym wypadku średnia frekwencja jest miarą niezwykle zwodniczą, ponieważ obciążona jest błędem ekologiczmu<sup>18</sup>, jednak w tych okolicznościach nie sposób zastąpić tego uproszczenia analizą precyzyjnych danych z 2478 polskich gmin.

**Tabela 1. Frekwencje wyborcze w wyborach ogólnokrajowych i średnie frekwencje w wyborach samorządowych w latach 1989–2015**

Rok	Frekwencja w wyborach (w %)			
	samorządowe (gminy)	parlamentarne	prezydenckie (dwie tury)	
1989	–	62,11	–	–
1990	42,3	–	60,3	53,39
1991	–	43,1	–	–
1993	–	52,1	–	–

<sup>18</sup> Błąd ekologiczmu to przenoszenie wniosków z bardziej złożonej na prostszą jednostkę analizy; z wyższego na niższy poziom; inaczej to wyprowadzanie wniosków o jednostkach na podstawie wyników otrzymanych z badania grup.



Rok	Frekwencja w wyborach (w %)				
	samorządowe (gminy)		parlamentarne	prezydenckie (dwie tury)	
1994	33,8		–	–	–
1995	–		–	64,7	68,2
1997	–		47,93	–	–
1998	45,5		–	–	–
2000	–		–	61,12	–
2001	–		46,28	–	–
2002	44,11	35,02	–	–	–
2005	–	–	40,57	49,74	50,99
2006	45,99	39,56	–	–	–
2007	–	–	53,88	–	–
2010	47,32	35,31	–	54,94	55,31
2011	–	–	48,92	–	–
2014	47,4	39,97	–	–	–
2015	–	–	50,92	48,96	55,34

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Bardziej szczegółowy obraz aktywności wyborczej w gminach ukazują analizy frekwencji z podziałem na poszczególne kategorie gmin<sup>19</sup>. Wynika z nich, że frekwencja w wyborach samorządowych w gminach wiejskich (bardziej precyzyjnie będzie powiedzieć – w gminach do 20 tys. mieszkańców) jest zdecydowanie wyższa niż w gminach miejskich. Przy okazji warto wskazać, że odwrotna sytuacja ma miejsce we wszystkich wyborach ogólnokrajowych – wówczas mieszkańcy miast chętniej niż na wsi idą do urn wyborczych. Dlaczego? Prostej odpowiedzi na to pytanie udziela Marcin Król, pisząc, że „frekwencja w wyborach samorządowych pokazuje, gdzie samorząd dobrze działa i gdzie wyborcy mają poczucie, że ich decyzja ma znaczenie. Innymi słowy, gdzie wybór, jakiego mają dokonać, jest realny i ważny, gdzie kandydaci odpowiednio się różnią, a my rozumiemy ewentualne konsekwencje tych różnic”<sup>20</sup>.

Czy w tym wyjaśnieniu zawiera się istota problemu, czy rzeczywiście istnieje bezpośrednia korelacja pomiędzy dobrze funkcjonującym samorządem lokalnym a aktywną społecznością w sferze publicznej? Nie odmawiając racji stwierdzeniu Króla, można je potraktować jednak jako pewne uproszczenie. Wydaje się bo-

<sup>19</sup> Badania takie prowadził Portal Moja Polis wraz z czasopismem *Wspólnota* przy okazji realizacji ciekawego rankingu aktywności społecznej w samorządach pt. Społeczna gmina [http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/user\_upload/Ranking\_-\_Aktywnosc\_spoleczna.pdf; 11.09.2017].

<sup>20</sup> Por. M. Król (2014). Słownik demokracji samorządowej. Kurhaus Publishing, Warszawa [tekst opublikowany w: *Respublica*, http://publica.pl/teksty/48077-48077.html; 11.09.2017].

wiem, iż trudno będzie udowodnić, że władza samorządowa w gminach wiejskich funkcjonuje lepiej niż w miastach, czego w konkretnych przypadkach nie sposób wykluczyć. W moim przekonaniu w grę wchodzi szereg innych zmiennych, modelujących zarówno funkcjonowanie władzy samorządowej, jak i aktywność społeczności lokalnej. Na pierwszy plan wysuwają się: różnice w typie zbiorowości (wieś/miasto), a co za tym idzie odmiennosć problemów lokalnych oraz mechanizmów ich rozwiązywania, rozmiar przestrzeni obejmowanej przez władztwo samorządowe i w konsekwencji różny możliwy do osiągnięcia stan poinformowania mieszkańców o poszczególnych sprawach. Wreszcie sprawa najistotniejsza, obecność partii politycznych w samorządach miejskich i niemal zupełny ich brak w samorządach wiejskich (poza Polskim Stronnictwem Ludowym). Obserwuje się następujące zjawisko: im mniejszy okręg, tym słabszy wpływ partii politycznych, a kandydaci partyjni często przegrywają tam właśnie dlatego, że są partyjni.

Poglądy Polaków na kwestię partii politycznych i ich rolę w systemie politycznym nie pozostawiają złudzeń. W badaniach Centrum Badania Opinii Społecznej realizowanych w czerwcu 2017 roku niechętnie wobec partii politycznych opinie i oceny wyrażała przytłaczająca większość badanych: 91% uważa, że powodują one kłótnie i zamęt w państwie, 87% – że partie w istocie są klikami polityków, których jedynym celem jest zdobycie władzy, 80% – że partie zrzeszają ludzi, których główną motywacją do działania są osobiste ambicje, 66% – że cele działalności większości partii nie są jasne i tak naprawdę nie wiadomo, o co im chodzi, zaś 64% odrzucało pogląd, że partie starają się załatwiać sprawy zwykłych ludzi (jedynie 28% akceptuje tę opinię)<sup>21</sup>. Antypartyjne postawy Polaków na przestrzeni trzech potransformacyjnych dekad, z badania na badanie, nie tylko nie zmieniają swojego niekorzystnego kierunku, ale wręcz ulegają wzmocnieniu<sup>22</sup>. Przy okazji warto zwrócić uwagę na paradoksalne zjawisko – otóż mimo niechęci do partii, w ostatecznym rozrachunku, przy urnie wyborczej w miastach głosujemy raczej według identyfikacji partyjnej, a nie na konkretnego człowieka, którego chcielibyśmy uczynić swoim reprezentantem we władzach<sup>23</sup>.

Do partii politycznych w Polsce należy ok. 300 tys. osób, co stanowi mniej niż 1% ludności, natomiast ich wpływ na decyzje dotyczące spraw publicznych jest przeogromny. „Społeczności lokalne w dużej mierze nie identyfikują się z partiami i nie traktują ich jako swoich reprezentacji. Znajduje to odbicie w powszechnym zjawisku tworzenia niezależnych komitetów wyborczych ukrywających swe afiliacje partyjne. Kandydaci uważają, że podkreślanie związków z partiami po-

<sup>21</sup> CBOS, Ogólny stosunek do partii politycznych, Komunikat z badań 66/2017.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Paradoks tego zjawiska wynika po pierwsze z faktu, że w dużych miastach (na prawach powiatu) *Kodeks Wyborczy* pozostawił w wyborach do rad głosowanie proporcjonalne, w którym mamy do czynienia z ograniczonym wpływem wyborców na ostateczny skład reprezentacji, bo w większym stopniu zależy on od kolejności na liście partyjnej niż od wyborców. Ale ma to również związek z trudnościami w identyfikacji poglądów poszczególnych kandydatów, którzy „giną” w natłoku partyjnych banerów i plakatów.

litycznymi obciąża ich w oczach wyborców”<sup>24</sup>. Sfera publiczna w Polsce zdaje się przesycona ugrupowaniami politycznymi i, o ile jest to do zaakceptowania na centralnej scenie politycznej, o tyle zjawisko upartyjnienia samorządów jest dla mieszkańców miast (bo ich głównie dotyczy) trudne do zaakceptowania. W sposób szczególny mieszkańcy kontestują fakt, że medialny i polityczny dyskurs dotyczących spraw lokalnych jest „filtrowany” przez partyjne podziały w radzie. Nierzadko mamy do czynienia z sytuacją, w której sposób głosowania w radzie (szczególnie politycznie podzielonej albo wyraźnie skonfliktowanej z burmistrzem czy prezydentem) nie przebiega według przekonania o słuszności danej uchwały, lecz według przynależności do koalicji lub opozycji. W konsekwencji medialny dyskurs stanowiący zasadniczy element sfery publicznej zdominowany jest przez opisy tego, kto i jak głosował, z pominięciem istoty sprawy, słuszności – bądź nie – podejmowanych rozstrzygnięć.

Na skutek takich postaw sfera publiczna niejako oddala się od obywateli, ich poglądów i potrzeb. Pojawia się niebezpieczeństwo oderwania się zbiorowego podejmowania decyzji od preferencji społecznych, gdyż sfera polityczna i administracyjna ulega profesjonalizacji, tzn. jest przejmowana przez zawodowych, partyjnych polityków. W tych warunkach zadaniem polityki może stać się raczej utrzymywanie władzy, a nie realizacja dobra wspólnego, definiowanego w debacie wszystkich sił społecznych<sup>25</sup>. Opisaną dysfunkcję sfery publicznej pogarsza fakt, że partie, które z założenia miały reprezentować obywateli, w praktyce znajdują się poza ich kontrolą. Z wyborów na wybory przekonujemy się również, że ich wyniki nie odzwierciedlają rozkładu opinii publicznej, lecz są rezultatem manipulacji polityków i sprytnych zabiegów marketingowych.

W tym kontekście warto wrócić do kwestii zawartej w ostatnim śródtytule – kwestii świadomego obywatela jako podmiotu poprawnie funkcjonującej sfery publicznej. Zachodzi bowiem wątpliwość, czy w warunkach wszechobecnego marketingu politycznego wyborcy w trakcie głosowania prezentują swoją wolę czy też są bezwolnie prowadzeni drogą wyznaczoną przez spin doktorów partii politycznych i zaplanowanych przez nich strategii. Oczywiście żaden wyborca zapytany o to, czy jego decyzje przy urnie mają związek z liczbą napotkanych na ulicy plakatów wyborczych, obejrzanych spotów telewizyjnych czy gadżetów uzyskanych od kandydatów, nie potwierdzi takiej zależności<sup>26</sup>. Polacy powszechnie i od lat konsekwentnie deklarują niezależność od jakiegokolwiek reklamy. Gdyby tak jednakże było, partie polityczne nie wydawałyby pieniędzy na wizualne kampanie swoich kandydatów. Wiedza i kompetencje wyborców pozostają daleko w tyle za podatnością na perswazję podbudowaną populizmem i stereotypami. Dodatkowo brak u obywateli wiedzy o kompetencjach samorządu gminnego po-

<sup>24</sup> J. Regulski (2011). Samorząd dziś i jutro. *Miesięcznik Znak*, luty, s. 101–107.

<sup>25</sup> Por. W. Wesołowski (2004). Warstwa polityków: ewolucja bez postępu. *Studia Socjologiczne*, 3, s. 19–61.

<sup>26</sup> W badaniu CBOS na temat reklamy 84% badanych zaprzecza, iżby kupiło coś pod wpływem reklamy. Por. CBOS, Nudzą, drażnią, dezinformują – Polacy o reklamach, BS 16/2011.

woduje, że na plakatach wyborczych kandydatów na radnych czy wójtów (bpm), bezkarnie pojawiają się hasła dalece odbiegające od umocowania formalnego tych władz, do sprawowania których pretendują osoby na plakatach, ale za to wpisujące się w aktualne konflikty polityczne na ogólnokrajowej scenie<sup>27</sup>.

### *Mechanizmy komunikacji: mieszkańcy – władza samorządowa*

Jakość sfery publicznej w gminach zależy od stworzenia instytucjonalnych form i mechanizmów komunikacji od obywateli do władz lokalnych. Transmisja potrzeb i oczekiwań mieszkańców rozpoczyna się od spotkań przedwyborczych kandydatów na radnych czy wójtów (bpm). Spotkania pojedynczych kandydatów na radnych odbywają się stosunkowo rzadko, a mieszkańcy niezbyt tłumnie w nich uczestniczą. Znacznie chętniej pojawiają się na spotkaniach z kandydatami do foteli wójta (bpm), zdając sobie sprawę z faktu, że w realiach panujących po 2002 roku to właśnie monokratyczny organ wykonawczy dzierży rzeczywistą władzę w gminie.

Poza spotkaniami w trakcie kampanii wyborczej w zasadzie nie praktykuje się utrzymywania kontaktów z wyborcami w czasie kadencji. Do rzadkości należy stałe funkcjonowanie biur radnych. Większość radnych wyznacza cotygodniowe dyżury dla mieszkańców, ale – jak wynika z analizy informacji zamieszczanych na stronach internetowych rad miast – w przeważającej większości odbywają się one w siedzibach partii politycznych, do których należą albo do których afilują poszczególni radni. W realiach antypartyjnego społeczeństwa fakt ten stanowi zasadniczą przeszkodę dla kontaktów mieszkańców z radnymi. Zadanie to, potencjalnie, ułatwione mają mieszkańcy gmin wiejskich ze względu na możliwość częstszego, bezpośredniego kontaktu radnych z mieszkańcami. Należy jednak zdać sobie sprawę z tego, że i tam następuje zmiana cywilizacyjna oraz pokoleniowa, na skutek której częstotliwość bezpośrednich relacji międzyludzkich zdecydowanie spada, a od radnych oczekuje się raczej udostępnienia maila, reakcji na korespondencję czy odebrania telefonu od mieszkańca mającego problem, a nie bezpośredniego spotkania.

Wybrany radny formalnie sprawuje wolny mandat i nie jest zobligowany do bieżącego wysłuchiwanie żądań i problemów wyborców. Nawet jeśli się w nie wsłuchuje, zwykle ma niewielkie możliwości działania w celu zaspokojenia oczekiwań elektoratu. Radni nie dysponują przeważnie możliwościami korzystania z wiedzy ekspertów w celu przygotowania jakiegoś rozwiązania. Toteż mieszkańcy mający jakieś potrzeby pojawiają się raczej przed gabinetami wójtów (bpm), którzy dysponują realną władzą i możliwościami merytorycznego podejścia do oczekiwań mieszkańców. Jednak rozpatrując rzecz w kontekście równowagi

---

<sup>27</sup> Na przykład: „Jest w interesie każdego rodzica, by rosła w siłę nam nowa prawica”, „Praca i solidarność”, „Warszawa miastem równości społecznej” itp.

władz w gminie<sup>28</sup>, odnajdujemy w tym mechanizmie kolejny czynnik budowania dominacji władzy wykonawczej nad stanowiącą.

Istotnym elementem budowania sfery publicznej w gminach jest mechanizm konsultowania decyzji przez władze gminy z mieszkańcami. Konsultacje społeczne odbywają się w formie i zakresie, o których decydują władze gminy. Na dostępność konsultacji dla mieszkańców może mieć wpływ co najwyżej postęp cywilizacyjny – mogą się one odbywać przez Internet. Nie zmienia to w istocie ograniczonego znaczenia tej procedury budowania opinii publicznej, gdyż stawia ona społeczność na z góry straconej pozycji. Przeważnie bowiem brak jest w gminach powszechnie znanych reguł prowadzenia konsultacji. Przede wszystkim jednakże do udziału w nich zniechęca mieszkańców fakt, że wyniki nie obligują władz do decyzji zgodnej z opinią konsultujących.

Aktywność obywateli bez konieczności stymulowania przez władzę budzi się w sytuacjach spektakularnej utraty jakiegoś dobra, usługi, zagrożenia interesów mającego konkretny i odczuwalny wymiar dla grupy ludzi. Jest to najczęściej likwidacja szkoły, odwołanie transportu publicznego na danej trasie czy odłożenie po raz kolejny inwestycji na bliżej nieokreśloną przyszłość. Poczucie krzywdy uruchamia niekiedy konsolidację zbiorowości, myślenie i działanie zgodnie ze zbiorowo pojmowanym interesem. Jest to jednakże zazwyczaj aktywność o charakterze negatywnym czy obronnym. Aktywność mieszkańców w działaniach o charakterze pozytywnym, jak współtworzenie projektów, strategii, praca nad koncepcją, monitorowanie działań wybranych władz w danej sprawie – to niezwykle rzadkie zjawiska w realiach polskiego samorządu gminnego.

Od kilku lat powszechne w gminach stało się tworzenie budżetu obywatelskiego. W większości przypadków rady gmin przeznaczają relatywnie nieduże środki do dyspozycji mieszkańców, są one jednak w stanie zaledwie pobudzić sferę publiczną do aktywności na skalę umożliwiającą przegłosowanie finansowania dla jakiegoś niewielkiego przedsięwzięcia, ważnego dla twórców projektu. Rzadko kiedy pomysł możliwy do sfinansowania z budżetu obywatelskiego budzi zbiorową świadomość, emocje i wywołuje dyskusję. Należy mieć nadzieję, że pozytywne skutki funkcjonowania budżetu obywatelskiego w gminach dadzą na przyszłość pozytywny impuls do organizowania opinii publicznej wokół drobnych spraw, a z czasem uaktywnią mieszkańców w sprawach bardziej istotnych.

### *Kontrola władzy przez mieszkańców*

Mechanizmem zabezpieczającym komunikowanie mieszkańcom decyzji władzy, a właściwie przyglądanie się przez mieszkańców procesowi podejmowania decyzji w gminie, jest możliwość ich udziału w sesjach rady wraz z możliwością do-

<sup>28</sup> Mam tu na myśli ustrojową ideę równoważenia się władz stanowiącej i wykonawczej, która dotyczy konstytucyjnych relacji władz państwowych, jednak w moim przekonaniu powinna być respektowana również na poziomie lokalnym.

kumentowania (nagrywania) obrad. Okazuje się jednak, że – bądź to z niewiedzy, bądź z braku potrzeby – mieszkańcy rzadko z tej możliwości korzystają. Ma to miejsce najczęściej wówczas, kiedy rady rozstrzygają jakąś wysoce kontrowersyjną sprawę, a mieszkańcy uczestniczą w sesji w charakterze społecznego nacisku na radnych, aby podjęli decyzję zgodną z oczekiwaniami grupy wyborców. Mamy wówczas do czynienia z naciskiem opinii publicznej na władzę. Często jednak w takich sytuacjach dochodzi do kontrowersji w kwestii nagrywania obrad. Radni, a niekiedy wójt (bpm), zabraniają używania sprzętu nagrywającego, sugerując, że mieszkańcy (ale i dziennikarze) mają prawo dostępu do informacji, ale poprzez bezpośrednie uczestnictwo albo w formach zapisanych w statucie gminy<sup>29</sup>. Tymczasem art. 61 ust. 2 Konstytucji RP w sposób niebudzący wątpliwości rozstrzyga o możliwości rejestrowania dźwięku i obrazu z posiedzeń każdego organu władzy publicznej pochodzącego z wyborów powszechnych. O poważnych deficytach lokalnej sfery publicznej może świadczyć fakt, że takie przypadki wciąż się zdarzają, a kontrowersję pomiędzy redakcjami mediów czy też poszczególnymi obywatelami a ich reprezentantami we władzach gmin wielokrotnie już rozstrzygały na korzyść mieszkańców sądy administracyjne oraz wspierały ekspertyzy wolnościowych organizacji<sup>30</sup>. Mimo to co pewien czas media donoszą o usuwaniu obywateli z sal obrad ze względu na używanie sprzętu nagrywającego. Już sama konieczność dochodzenia swoich praw przez mieszkańców mimo jasnego brzmienia konstytucyjnych zapisów nie najlepiej świadczy o sferze publicznej w samorządach gmin. Grozę budzi fakt, że wybrani przez obywateli radni czy wójtowie (bpm), a w większości przypadków planujący ubieganie się o wybór na kolejną kadencję, chcieliby ukryć przebieg prac nad decyzjami podejmowanymi w sprawach publicznych przed oczami i uszami suwerena. Czy w związku z takimi sytuacjami należałoby podejrzewać, iż wybrani reprezentanci mieszkańców w organach władzy zamierzają podejmować decyzje niezgodne z prawem czy szkodliwe dla interesów mieszkańców? Przecież to właśnie rada kreowana przez obywateli w bezpośrednich wyborach ma stać na straży ich interesów i na bieżąco kontrolować gospodarkę finansami gminy realizowaną przez władzę wykonawczą.

Tymczasem, w wyniku zachwiania równowagi władzy stanowiącej oraz władzy wykonawczej, rady zostały w praktyce zmajoryzowane przez wójtów (bpm), którzy uzyskali monokratyczną władzę nad wszystkimi ważnymi obszarami samorządowego władztwa: od administracji gminnej poczynając, a na budżecie gminy kończąc. W kontekście bieżącej kontroli nad władzą wykonawczą, zachwianie owej równowagi prowadzi do sytuacji, że organ stanowiący i kontrolny

<sup>29</sup> Tam najczęściej nie pojawiają się zapisy dotyczące dokumentowania sesji rady lub posiedzeń komisji.

<sup>30</sup> Na przykład orzeczenie Sądu Administracyjnego w Łodzi z dn. 9 lipca 2008 roku (sygn. akt II SA/Łd 89/08), jak również opinia helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z dn. 12 lutego 2010 roku publikowana na portalu *Masz Prawo Wiedzieć* [[http://www.wiadomosci24.pl/artukul/masz\\_prawo\\_wiedziec\\_czy\\_mozna\\_nagrywac\\_radnych\\_125889-2--1-d.html](http://www.wiadomosci24.pl/artukul/masz_prawo_wiedziec_czy_mozna_nagrywac_radnych_125889-2--1-d.html); 11.09.2017].

srowadzany jest do roli niemego akceptanta woli wójta (bpm)<sup>31</sup>. Również instytucja absolutorium corocznie udzielanego przez radę organowi wykonawczemu jest uznawana za pozbawioną rzeczywistych funkcji kontrolnych. Absolutorium miało być z założenia mechanizmem kontroli mieszkańców (rękami radnych) nad finansami publicznymi w gminie oraz nad sposobem realizacji corocznego budżetu gminnego. Okazało się jednak, że przy okazji procedury absolutoryjnej nader często odbywa się walka polityczna pomiędzy przeciwnymi siłami w radzie lub przeciwko wójtowi przez przeciwną mu część rady, bez merytorycznego odniesienia do materii realizacji budżetu, do której absolutorium się odnosi. Radni nie mają zazwyczaj kompetencji, by zbadać i ocenić budżetową materię, toteż uciekają do sfer, które są im bliskie i w których czują się swobodnie – do walki o władzę. Jednak nieudzielenie absolutorium przez radę jest dla opinii publicznej zaledwie sygnałem tego, że między tym organem a wójtem (bpm) istnieje konflikt. Nawet jeśli wójt nieprawidłowo zrealizował budżet, w praktyce nic mu za to nie grozi, bo rada przeważnie nie czuje się na tyle silna, aby wszcząć wobec niego referendum odwoławcze z powodu nieudzielenia absolutorium i podnieść społeczny sprzeciw wobec niegospodarnego zarządcy. Toteż w tym miejscu kończy się możliwość bieżącej kontroli rady nad wójtem (bpm).

Mieszkańcom niezadowolonym ze sposobu sprawowania władzy przez wójta (bpm) pozostaje wykorzystanie instytucji referendum odwoławczego zainicjowanego przez wyborców. Jest to instytucja, która stanowi w czystej postaci wskaźnik siły i jakości sfery publicznej w gminie. Żeby wszcząć procedurę odwoławczą, inicjatorzy muszą rozpocząć publiczną dyskusję na ten temat, następnie zebrać podpisy pod wnioskiem o odwołanie i przeprowadzić kampanię przekonującą wyborców do zmiany aktualnej władzy. W całym tym procesie mamy do czynienia z budowaniem określonej postawy opinii publicznej na relatywnie niewielkim obszarze i pobudzaniem mieszkańców do aktywności na rzecz jakiejś idei. Tymczasem siedem już niemal kadencji samorządów gminnych nie nauczyło członków gminnych społeczności skutecznego używania tego narzędzia demokracji bezpośredniej. Tylko w okresie od 2002 do 2014 roku odbyło się 350 referendów, w większości w sprawie odwołania wójta (bpm). Z tej liczby zaledwie 46 (13,1%) przekroczyło poziom frekwencji głosujących wymagany dla ważności. W bieżącej kadencji 2014–2018 odbyło się już 51 referendów odwoławczych, z czego w trzech przypadkach nastąpiło skuteczne odwołanie wójta lub burmistrza. Należy przy tym pamiętać, że od 2006 roku jest to próg elastyczny – dla ważności referendum w głosowaniu musi wziąć udział 3/5 liczby osób, która brała udział w wyborze odwoływanego organu. O czym świadczy tak niska skuteczność aktów demokracji bezpośredniej mieszkańców gmin? Dlaczego deklarując zainteresowanie sprawami samorządowymi i zaufanie do władz lokal-

<sup>31</sup> M.in. J. Kowalik (2014). Polityczna pozycja rady i radnych w kontekście aktywności i partycypacji mieszkańców gminy procesach samorządowych. W: M.W. Sienkiewicz, M. Sidor (red.). Dialog obywatelski. Formy, mechanizmy, bariery i perspektywy rozwoju. Wydawnictwo Fundacji Centrum Rozwoju Lokalnego, Lublin, s. 67–75; i wiele innych tekstów.

nych na poziomie 64%<sup>32</sup>, jednocześnie nie chcemy aktywnie wyrażać swoich postaw? Dlaczego ważny instrument kontroli władzy publicznej w trakcie kadencji w połączeniu z rzeczywistym wykorzystaniem opinii publicznej jest rozbijany przez niechęć ludzi do politycznego zaangażowania się w dobrze pojętym interesie społecznym? W moim przekonaniu odpowiedzi należy szukać w postawach opinii publicznej wobec ogólnie pojętej sfery polityki. Rzeczywiste zaangażowanie polityczne oparte na przekonaniach i idących za tym działaniach nie jest zbyt częstą cechą Polaków. Polityka jest dla społeczeństwa zarówno interesująca, jak i obrzydliwa. Z jednej strony pociągają nas emocje związane z walką o władzę, z drugiej wolimy raczej przyglądać im się jako widzowie niż uczestnicy. Te sądy są prawdziwe dla pewnej części społeczeństwa, na tyle istotnej, że referenda i wybory mają wciąż niezadowalającą frekwencję. W przypadku referendum w grę wchodzi jeszcze jedna kwestia wywołująca niechęć do zaangażowania. Otóż najczęściej pomysł wszczęcia procedury referendalnej oraz pierwsze działania mające na celu odwołanie wójta (bpm) pochodzą od osoby, która zamierza przejąć ster władzy. Opinia publiczna rzadko kiedy pozytywnie ocenia takie ambicje. Jest sporo prawdy w opisywaniu mentalności Polaków w kategoriach polskiego piekła, w którym ten, który się wychyla, z gruntu budzi powszechną niechęć i musi sporo zainwestować, aby przekonać ludzi do swoich racji.

W tym miejscu dotarliśmy w analizie zagrożeń dla lokalnej sfery publicznej od charakteryzowanego powyżej zagrożenia profesjonalizacją polityki i dyktatem treści sfery publicznej przez partie i wybranych polityków, raczej nieoczekiwanych aktywności społeczeństwa<sup>33</sup>, do zagrożenia prywatyzacją sfery publicznej. Oba te niebezpieczeństwa zdają się ze sobą splecione wieloma zależnościami i na przemian przyczyniają się do degeneracji lokalnej sfery publicznej.

## *Media*

W procesie kształtowania sfery publicznej oraz komunikacji społecznej rolę nie do przecenienia pełnią media. W powszechnym przekonaniu lokalne środki masowego przekazu nie są (i zapewne nigdy nie były) jedynie przekąźnikami informacji i płaszczyzną odzwierciedlającą treść debaty publicznej oraz stanowiska głównych aktorów dyskursu politycznego czy społecznego. Media same ową rzeczywistość kreują poprzez: budowanie kontekstów dla poszczególnych informacji, nadawanie przedstawianym faktom poziomu istotności czy wreszcie konstruowanie własnych kampanii dla realizacji własnych bądź zakontraktowanych przez kogoś celów<sup>34</sup>. Niebudząca niczyich obiekcji rola mediów lokalnych sprowadza

<sup>32</sup> CBOS, Zaufanie społeczne, Komunikat z badań 18/2016.

<sup>33</sup> Jak wskazano, społeczeństwo nie narzuca się swoim zaangażowaniem.

<sup>34</sup> Por. G. Piechota (2012). Media lokalne w procesie kreacji lokalnej rzeczywistości. W: Z. Pucek, J. Bierówka (red.). Polska w mediach media w Polsce. Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne / Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków, s. 11.



się do bycia rzecznikiem interesów społeczności lokalnej oraz narzędzia, za pomocą którego władza transmituje swoją wolę do społeczeństwa<sup>35</sup>. W tym miejscu należałoby zbudować obraz modelowego funkcjonowania lokalnych (regionalnych) mediów z ukazaniem ich funkcji w przekazywaniu informacji, kształtowaniu identyfikacji i tożsamości kulturowej, mobilizowaniu społeczeństwa do zaangażowania w sprawy lokalne, ukazywaniu obrazu postaw i poglądów ważnych sił politycznych/społecznych w kwestiach istotnych dla zbiorowych interesów społeczności, odzwierciedlaniu treści sfery publicznej, a wreszcie funkcji kontrolnej wobec władzy publicznej. Naiwnością byłoby sądzić, że aktualny obraz mediów lokalnych realizuje w sposób poprawny wskazane funkcje. W każdym aspekcie środki masowego przekazu realizują wyłącznie własne interesy, łącząc je z interesami tych aktorów lokalnej polityki, biznesu czy władzy centralnej, którzy zabezpieczają ich dalsze bezpieczne funkcjonowanie i zyski. Wydaje się, że w ostatnim czasie nader rzadko tym aktorem, na którego stawiają media, jest społeczeństwo (ale nie jest to wykluczone). Spadek czytelnictwa prasy czy niski poziom lokalnych rozgłośni radiowych i telewizyjnych nie sprzyjają powiększaniu rynku i wzrostowi dochodów. Prywatne w większości media muszą utrzymywać się z reklam, a stałym zleceniodawcą jest lokalna i regionalna władza. W interesie żadnego właściciela mediów (z publicznymi włącznie) nie leży zatem przedstawianie rzeczywistego obrazu zjawisk społecznych czy krytyczne działanie wobec jakiegokolwiek władzy (chyba że opłaca się to w kontekście kreowania kolejnych włodarzy). Tym sposobem marna jakościowo lokalna prasa „żywi się” lokalnymi skandalami obyczajowymi i prezentacją osiągnięć aktualnie silnych polityków, zaś radio i telewizja prezentowaniem ich wypowiedzi we wszystkich możliwych sprawach lub wizerunku w kontekście każdej pozytywnej wiadomości.

Medialny obraz społeczności gminnych uzupełniają pożałowania godne wydawnictwa samorządowe, w których za publiczne pieniądze kreują swoją popularność medialną sprawujący władzę i pretendujący do jej utrzymania po kolejnych wyborach. Wydawnictwa z kilkoma zdjęciami wójtów (bpm)/przewodniczących rad na każdej stronie są udostępniane za darmo w instytucjach publicznych, niekiedy w kościołach, szkołach itp. O treści wypełniającej przestrzeń między zdjęciami nie warto zazwyczaj mówić. Krytyczna ocena tego zjawiska nie zmienia faktu, że ono istnieje i z roku na rok przybiera na sile, a przede wszystkim wpływa na sferę publiczną, w tym postawy i opinie ludzi, ich świadomość i zachowania. Procesy, którym podlegają współczesne media, nazywa się potocznie tabloidyzacją, jednak już kilkadziesiąt lat temu, przewidując kierunek tych zmian, Habermas nazwał to zjawisko refeudalizacją mediów. Wydaje się, że to wyraziste określenie nie przekracza swoim znaczeniem opisanych powyżej zjawisk.

<sup>35</sup> Por. J. Mikułowski Pomorski (1990). Polska prasa lokalna jako czynnik więzi społecznej. W: *idem* (red.). Prasa lokalna jako czynnik kształtowania się więzi lokalnych. Wydawnictwo WSP, Rzeszów, s. 269–270.

## Organizacje pozarządowe

Synonimem pojęcia *społeczeństwo obywatelskie* są organizacje trzeciego sektora, stowarzyszenia, fundacje, wolontariaty i inne organizacje skupiające ludzi, którzy z własnej woli podejmują działania na rzecz urzeczywistnienia jakiejś idei, zwykle mającej w kontekście wspólne, a w każdym razie ponadindywidualne dobro. Tak zwane organizacje pozarządowe to w statystykach przygotowanych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor w 2015 roku ok. 70 tys. aktywnych podmiotów, nie licząc Ochotniczych Straży Pożarnych. W tej liczbie największy udział mają stowarzyszenia (83% wszystkich), 10% stanowią fundacje, a pozostała część to organizacje samorządu gospodarczego, pracownicze i wyznaniowe. Należy do nich ok. 10 mln członków, w większości osób fizycznych. Ponad 50% spośród tych organizacji prowadzi działalność w skali lokalnej, niewykraczającej poza teren powiatu<sup>36</sup>.

Organizacje pozarządowe, niejako z definicji, powinny mieć istotne znaczenie w kształtowaniu sfery publicznej w lokalnych społecznościach. Z badań realizowanych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor wynika, że ponad 90% kontaktów i relacji podejmowanych przez organizacje pozarządowe związanych jest z innymi organizacjami oraz z samorządami lokalnymi<sup>37</sup>. Ma to związek z delegowaniem przez samorządy zadań publicznych do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz corocznym aplikowaniem o fundusze na działalność. W tym aspekcie instytucje te rywalizują ze sobą, przez co potem trudno im nawiązać ponownie współpracę. Przy tak olbrzymiej liczbie organizacji pozarządowych wszelkie uogólniające oceny nie mają podstaw. Są organizacje, które angażują się w kształtowanie lokalnej opinii publicznej, przygotowują ekspertyzy w różnych obszarach istotnych dla społeczności lokalnej, podejmują działania na rzecz różnych grup społecznych czy też podejmują walkę w obronie ważnych interesów społecznych. Są też takie, których w sferze publicznej nie widać, ale co roku udaje im się uzyskać dofinansowanie na swoją działalność. Wydaje się, że stan sfery pozarządowej w Polsce ma swoje niezaprzeczalne osiągnięcia, ale też czasami pada ofiarą uzależnienia od funduszy publicznych, przez co osłabia się jego kreacyjno-kontrolna funkcja wobec władz publicznych. Na szczęście zjawisko niewymuszonej działalności społecznej zdaje się przybierać na sile, toteż kondycja społeczeństwa obywatelskiego powinna się poprawiać.

---

<sup>36</sup> Por. P. Adamiak, B. Charycka, M. Gumkowska (2015). Polskie organizacje pozarządowe 2015. Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa [[http://fakty.ngo.pl/files/fakty.ngo.pl/public/kondycja\\_2015/KondycjaNGO2015.pdf](http://fakty.ngo.pl/files/fakty.ngo.pl/public/kondycja_2015/KondycjaNGO2015.pdf); 11.09.2017].

<sup>37</sup> *Ibidem*.

## Podsumowanie

Modelowy obraz sfery publicznej sytuowanej przez Habermasa w XVIII wieku bezpowrotnie odszedł w przeszłość. Skorygowany przezeń dwudziestowieczny model sfery publicznej, konsumujący zmiany cywilizacyjne oraz techniki informatyczne, nieco lepiej nadaje się do opisu obecnej rzeczywistości. Habermas nazwał ten model *nową sferą publiczną* i wskazał na olbrzymie znaczenie sieci internetowej w jej kształtowaniu się, gdzie istotną rolę w integracji treści i budowaniu grup nacisku wpływających na władzę odgrywać będą sieci pozaterytorialnych powiązań<sup>38</sup>. Już od dłuższego czasu możemy obserwować, że te procesy mają wpływ nie tylko na procesy komunikację społeczną, ale i na sferę dobra publicznego. W ostatnich latach doświadczyliśmy kilku przypadków przeobrażenia kierunku zbiorowego myślenia przez działania grup aktywistów wykorzystujących sieci społecznościowe<sup>39</sup>. Czy te zmiany cywilizacyjne i nowe narzędzia są w stanie zniwelować deficyty powstałe w funkcjonowaniu sfery publicznej opartej na tradycyjnych elementach? Wydaje się, że będzie to trudne, szczególnie w przestrzeni lokalnej, gdzie podstawową barierę stanowi obowiązująca narracja lokalnych notabli z partii politycznych sprawujących władzę w gminach (regionach) lub w państwie, a w dalszej kolejności nieograniczeni w swojej władzy i wpływach wójtowie (bpm) i podlegająca im administracja. Tak konstruowana sfera publiczna nie napotyka niestety na opór ani ze strony aktywnych i skłonnych do partycypacji mieszkańców gmin, ani ze strony organizacji społecznych niezależnych materialnie od budżetu państwa czy samorządów, ani ze strony stabilizowanych mediów, powiązanych z aktualnie rządzącymi siłami politycznymi.

W tym krajobrazie klęski lokalnej sfery publicznej jedynym elementem, który nic nie straci, ale może wiele zyskać na zmianie strategii postępowania z pasywnej na aktywną, są członkowie lokalnej społeczności. Tylko czy zechcą to uczynić?

## Bibliografia

- Adamiak P., Charycka B., Gumkowska M. (2015), Polskie organizacje pozarządowe 2015, Stowarzyszenie Klon/Jawor Warszawa [[http://fakty.ngo.pl/files/fakty.ngo.pl/public/kondycja\\_2015/KondycjaNGO2015.pdf](http://fakty.ngo.pl/files/fakty.ngo.pl/public/kondycja_2015/KondycjaNGO2015.pdf); 11.09.2017].
- Brol M. (2016). Sektor publiczny a nowa sfera publiczna. *Optimum. Studia Ekonomiczne*, 1, s. 74–84.
- Buksiński T. (2011). Publiczne sfery i religie. Wydawnictwo Naukowe IF UAM, Poznań.
- Castells M. (2008). The New Public Sphere. Global Civil Society, Communication Networks and Global Governance. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 616(78) [<http://ann.sagepub.com/content/616/1/78>, 11.09.2017].

<sup>38</sup> M. Brol (2016). Sektor publiczny a nowa sfera publiczna. *Optimum. Studia Ekonomiczne*, 1, s. 74–84.

<sup>39</sup> Sprawa protestów przeciwko regulacjom określanym jako ACTA, tzw. Wiosna Ludów w Ameryce Północnej i szereg innych przykładów.

- CBOS, Nudzą, drażnią, dezinformują – Polacy o reklamach, BS 16/2011.
- CBOS, Ogólny stosunek do partii politycznych, Komunikat z badań 66/2017.
- CBOS, Zaufanie społeczne, Komunikat z badań 18/2016.
- Cichoński P. (2013). Wąskie i szerokie koncepcje sfery publicznej. *Opuscula Sociologica*, 1, s. 5–16.
- Gadowska K., Winczorek J. (2013). Sfera publiczna – funkcje i dysfunkcje, normy oficjalne i nieoficjalne. *Studia Socjologiczne*, 1(208), s. 5–18.
- Habermas J. (1990). Strukturwandel der Öffentlichkeit, Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Habermas J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. MIT Press, Cambridge, MA.
- Habermas J. (2008). Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej. Tłum. W. Lipnik, M. Łukasiewicz. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Jaskułowski K. (2010). Koncepcja sfery publicznej Jurgena Habermasa. *Spotkania Europejskie*, 3, s. 69–86.
- Kowalik J. (2014). Polityczna pozycja rady i radnych w kontekście aktywności i partycypacji mieszkańców gminy procesach samorządowych. W: M.W. Sienkiewicz, M. Sidor (red.). *Dialog obywatelski. Formy, mechanizmy, bariery i perspektywy rozwoju*. Wydawnictwo Fundacji Centrum Rozwoju Lokalnego, Lublin, s. 67–75.
- Król M. (2014). Słownik demokracji samorządowej. Kurhaus Publishing, Warszawa [tekst opublikowany w: *Respublica*, <http://publica.pl/teksty/48077-48077.html>; 11.09.2017].
- Marody M., Giza-Poleszczuk A. (2004). *Przemiany więzi społecznych*. Scholar, Warszawa.
- Mikułowski-Pomorski J. (1990). Polska prasa lokalna jako czynnik więzi społecznej. W: J. Mikułowski-Pomorski (red.). *Prasa lokalna jako czynnik kształtowania się więzi lokalnych*. Wydawnictwo WSP, Rzeszów, s. 259–270.
- Moja Polis / *Wspólnota*. Społeczna gmina [[http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/user\\_upload/Ranking\\_-\\_Aktywnosc\\_spoleczna.pdf](http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Ranking_-_Aktywnosc_spoleczna.pdf), 11.09.2017].
- Opinia helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 12 lutego 2010 roku, *Masz Prawo Wiedzieć* [[http://www.wiadomosci24.pl/artukul/masz\\_prawo\\_wiedziec\\_czy\\_mozna\\_nagrywac\\_radnych\\_125889-2--1-d.html](http://www.wiadomosci24.pl/artukul/masz_prawo_wiedziec_czy_mozna_nagrywac_radnych_125889-2--1-d.html); 11.09.2017].
- Orzeczenie Sądu Administracyjnego w Łodzi z dn. 9 lipca 2008 roku (sygn. akt II SA/Łd 89/08).
- Piechota G. (2012). Media lokalne w procesie kreacji lokalnej rzeczywistości. W: Z. Pucek, J. Bierówka (red.). *Polska w mediach, media w Polsce*. Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne / Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków, s. 11–29.
- Pietrzyk-Reeves D. (2004). Idea społeczeństwa obywatelskiego: współczesna debata i jej źródła. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Regulski J. (2011). Samorząd dziś i jutro. *Miesięcznik Znak*, luty, s. 101–107.
- Sienkiewicz M.W., Sidor M. (red.). *Dialog obywatelski. Formy, mechanizmy, bariery i perspektywy rozwoju*. Wydawnictwo Fundacji Centrum Rozwoju Lokalnego, Lublin.
- Sikora M. (2014). Modele sfery publicznej w świetle współczesnych problemów społecznych. *Filo-Sofija*, 1(24), s. 43–63.
- Stewart A. (2001). *Theories of Power and Domination: The Politics of Empowerment in Late Modernity*. Sage, London.
- Walzer M. (2006). *Polityka i namiętność. O bardziej egalitarny liberalizm*. Tłum. H. Jankowska. Wydawnictwo Literackie Muza SA, Warszawa.
- Wesołowski W. (2004). Warstwa polityków: ewolucja bez postępu. *Studia Socjologiczne*, 3, s. 19–61.
- Wnuk-Lipiński E. (2008). *Socjologia życia publicznego*. Scholar, Warszawa.