

## **BARIERY DLA AKTYWNOŚCI OBYWATELSKIEJ MIESZKAŃCÓW MNIEJSZYCH MIAST**

### **Abstract**

#### **Barriers for active citizenship of towns inhabitants**

The low rate of active citizenship concerns the whole country of Poland but it is especially seen on the fringes of small towns as that is exactly where it is supposed to be vital after the council reform of 1999. In the article, directed both to researchers and practitioners, existing barriers for active citizenship of towns inhabitants are analyzed. Taking local peculiarity under consideration, the author's hometown Starachowice is the frame of reference. Also, the field research was conducted in that very place. The provided list of these barriers is not to be taken as an exhaustive directory but rather an attempt of capturing the complexity of a problem. With a proper diagnosis we will be able to design the services and products enabling the solutions for the communities.

**Keywords:** barriers, civic activity, action research

### **Streszczenie**

Niska aktywność obywatelska dotyczy całego kraju, ale jest szczególnie widoczna na rubieżach metropolii – czyli właśnie tam, gdzie w założeniach reformy samorządowej z 1999 roku powinna rozkwiatać. W artykule – kierowanym zarówno do badaczy, jak i do praktyków – poddano analizie istniejące bariery dla aktywności obywatelskiej mieszkańców i mieszkanki mniejszych miast. Z uwagi na lokalną specyfikę punktem odniesienia są Starachowice – rodzinne miasto autorki. Prezentowana lista barier dla aktywności obywatelskiej bynajmniej nie jest katalogiem zamkniętym, ale jedynie próbą uchwycenia i unaocznienia stopnia skomplikowania problemu. Jeśli zdiagnozujemy przyczyny tego zjawiska, będziemy w stanie w przyszłości zaprojektować usługi i produkty, które pomogą gminom rozwiązać ten problem społeczny.

**Słowa kluczowe:** bariery, aktywność obywatelska, action research

## Wprowadzenie

Na zagadnienie aktywności obywatelskiej w Polsce można patrzeć z różnych perspektyw: historycznej, politycznej, społecznej, ekonomicznej, gender studies czy statystycznej. Jest ono ze swej natury tak szerokie, że na potrzeby tej publikacji warto zawęzić je do kilku kwestii badawczych.

Zasadnicze pytanie badawcze brzmi: jakiego rodzaju bariery napotyka aktywność obywatelska mieszkańców mniejszych miast w Polsce? Czy są to bariery odgórne, systemowe, pochodzące z nieadekwatnego ustawodawstwa bądź jego błędnej egzekucji lub kontroli („złego rządzenia”), czy też mają one charakter oddolny i wynikają z indolencji lub niechęci Polaków do ponoszenia odpowiedzialności za współdecydowanie o swojej najbliższej okolicy? [Długosz, Wygnański, 2005]. A może bariery te mają charakter problemów społecznych: *wicked problems*, problemów zapętlnych [Hausner, 2015: 28] i jako takie wymagają podjęcia kompleksowych, interdyscyplinarnych działań w kilku obszarach jednocześnie?

Przedmiotem rozważań niniejszego artykułu są bariery aktywności obywatelskiej napotykaną przez ludzi z mniejszych miast (15–50 tysięcy mieszkańców). Wybór właśnie takich miejscowości nie jest przypadkowy.

Po pierwsze, to tej wielkości ośrodki miejskie stanęły w centrum zainteresowania Przemysława Śleszyńskiego podczas badań nad 255 miastami w Polsce dla Polskiej Akademii Nauk, z których wynika, że aż 122 z nich grożą marginalizacją i kryzys społeczno-gospodarczy [Śleszyński, 2016]. Po drugie, na tej liście na wysokim, 16. miejscu znalazły się także Starachowice – rodzinne miasto autorki artykułu, które jednocześnie stanowi najbliższy ontologicznie i epistemologicznie badawczy punkt odniesienia. Stanowiło to kolejne kryterium wyboru. Po trzecie, Starachowice spełniają aż sześć z siedmiu wskaźników branych pod uwagę przez zespół Śleszyńskiego, stanowią więc wystarczająco reprezentatywny przykład miasta w kryzysie, w którym niskie zaangażowanie mieszkańców z jednej strony może stanowić bogate źródło danych, a z drugiej – tworzyć pole do zmiany społecznej jako potencjalne „laboratorium zmiany”, którą następnie można ekstrapolować na inne ośrodki.

Celem artykułu – w warstwie teoriopoznawczej – jest analiza barier istniejących w rzeczywistości polskich samorządów mniejszych miast na przykładzie Starachowic. Jednocześnie, z uwagi na kwestie etyczne, problem badawczy został tak dobrany, aby uwzględnić „korzyści dla badanych jednostek oraz zainteresowanie innych osób poza badaczem” [Creswell, 2013: 108]. Paradygmat *action research* wyznacza wektor zmian możliwych do implementacji w danej społeczności. Cel użyteczny niniejszego tekstu obejmuje dostarczenie obserwacji dla badaczy, praktyków polityk publicznych oraz liderów społecznych. Jednocześnie opracowanie nie uzurpuje sobie prawa do stanowienia nawet względnie pełnego opisu i wyjaśnienia przyczyn, dla których aktywność obywatelska mieszkańców mniejszych miast w Polsce napotyka przeszkody. Stanowić ma natomiast zachętę do rozszerzenia i pogłębienia badań w lokalnych społecznościach.

## Metodologia

Wielość metod ilościowych i jakościowych przydatnych w badaniach aktywności obywatelskiej może wprowadzać pewien zamęt poznawczy. W celach odpowiedzi na postawione pytanie badawcze zastosowano analizę tekstów i danych źródłowych (kwerendę), *desk research* (w tym netografię), badanie ankietowe oraz elementy metodologii *action research* o wysokim potencjale wdrożeniowym (obserwacja uczestnicząca, lustracja społeczna, działania rzecznicze, inicjatywa obywatelska).

Za klasyczne mierniki aktywności obywatelskiej uznaje się [za: Wendt, 2007]:

- frekwencję wyborczą,
- przynależność do organizacji społecznych,
- partycypację obywatelską, w tym udział w budżetach partycypacyjnych,
- społeczną dbałość o ład publiczny,
- udział w ruchach miejskich,
- spontaniczne mobilizowanie się obywateli *ad hoc* w jednorazowe grupy (*action groups*) w sprawach dotyczących dobra wspólnego,
- wolontariat.

Ze względu na obraną metodologię badawczą i dostępność danych oraz po to, aby uniknąć niepotrzebnych dygresji, analizie poddano następujące wskaźniki: frekwencję w wyborach samorządowych (porównanie lat 2014 i 2018, powiat starachowicki), liczbę projektów złożonych w Budżecie Obywatelskim oraz liczbę głosujących w ciągu ośmiu lat funkcjonowania tego mechanizmu w Starachowicach. Sprawdzone także, czy pula środków przeznaczonych na ten cel mogła stanowić stymulantę, czy raczej destymulantę rozwoju procesu partycypacyjnego.

Danych przedmiotowych dotyczących miasta Starachowice dostarczyły teksty źródłowe, takie jak Gminny Program Rewitalizacji (GPR 2017) oraz dane Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) czy Państwowej Komisji Wyborczej (PKW).

Celowo pominięto kryterium przynależności do organizacji społecznych, ponieważ uznano ten wskaźnik za nieobiektywny na szczeblu lokalnym. O ile bowiem – jak wskazuje *Strategia Rozwoju Gminy Starachowice na lata 2018–2027* – „wskaźnik [ilościowy] organizacji pozarządowych i społecznych regularnie wzrasta i w 2016 roku osiągnął poziom 3,18” na 1000 mieszkańców [Uchwała 2018: 31], o tyle „w wymiarze jakościowym dostrzega się brak profesjonalizujących się podmiotów o charakterze infrastrukturalnym” [Uchwała 2018: 32]. Jednocześnie większość starachowickich stowarzyszeń i fundacji uzyskuje finansowanie z Urzędu Miasta, co stanowi destymulantę dla ich obywatelskiego charakteru, gdyż: „Większość grantów przyznawana jest organizacjom o nastawieniu zachowawczym lub też tym, które utrzymują dobre stosunki z urzędnikami, radnymi czy posłami. Powstaje w ten sposób bariera dla wprowadzania innowacji, reform oraz zaspokajania potrzeb nowych społeczności” [Górski, 2007: 53].

Za pomocą analizy jakościowej i elementów badania ilościowego prześledzono losy starachowickiej *action group*, mianowicie Komitetu Obywatelskiej

Inicjatywy Uchwałodawczej, który powstał oddolnie w 2022 roku w ramach dobrze (etycznie) rozumianego badania w działaniu. Tym samym zweryfikowano, czy rozwiązania prawne, które proponuje państwo, są wystarczające, aby stymulować aktywność obywatelską Polek i Polaków, oraz czy samorządy korzystają z tych narzędzi we właściwy sposób.

Na koniec przedstawiono wyniki ilościowego badania ankietowego przeprowadzonego metodą CAWI przez autorkę artykułu w celu zmierzenia poziomu aktywności obywatelskiej. Szczególnie interesujące poznawczo są wyniki dotyczące zmiennej „wpływu społecznego”.

## Tło badawcze

Bierność mieszkańców stanowi *modus operandi* wielu samorządów w Polsce [Górski, 2007]. Z obserwacji życia publicznego wynika, że w ostatnich latach sytuacja zamiast się poprawić – dzięki m.in. obligatoryjnemu wprowadzeniu przez polskie samorządy mechanizmów partycypacyjnych [Lewenstein, 2021: 295] – pogarsza się. Ten temat w ostatnich latach spotyka się z rosnącym zainteresowaniem badaczy i dziennikarzy. Nie unikają oni w swoich publikacjach takich określeń jak „zapaść” [Szymaniak, 2021], „fikcja” [Gawda, 2022] czy „patodemokracja” [Matczak, 2021].

Zasadniczą inspiracją do podjęcia tego tematu był raport *Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze* opracowany przez Przemysława Śleszyńskiego dla potrzeb *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju Polskiej Akademii Nauk* [Śleszyński, 2016] wraz z aktualizacjami. Wynika z niego, że aż 122 z 255 mniejszych miast w Polsce grożą marginalizacją i zjawiska kryzysowe. Starachowice, które jako miasto reprezentatywne dla problemu obrano za główną perspektywę badawczą, znalazły się na 16. miejscu tego niechlubnego rankingu.

Specyfika Starachowic (44 992 mieszkańców) jest reprezentatywna dla miast podobnej wielkości dotkniętych kryzysem, mianowicie:

- Starachowice znajdują się w województwie świętokrzyskim, które generuje jedno z najniższych PKB [Pawlik, Dziekański, 2020: 28] i samo może być uznane za „region kryzysowy”.
- Należą do najszybciej wyludniających się miast: w latach 1995–2018 ubyło 8365 mieszkańców, co wskazuje na wysoką dynamikę depopulacji [Sroka, 2021: 207]. W kolejnych latach ubyło jeszcze ok. 5 tysięcy mieszkańców (dane GUS).
- Starachowice znalazły się na 16. miejscu spośród 122 średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze – spełniły sześć na siedem kryteriów utraty funkcji [Śleszyński, 2016: s. 31].
- Miasto powstało w okresie II wojny światowej wokół zakładów zbrojeniowych, kopalni rud żelaza i huty. Ludność jest w dużym stopniu napływowa, przede wszystkim z okolicznych wsi i mniejszych miejscowości.

- W latach 90. XX wieku miasto doświadczyło skutków transformacji: Fabrykę Samochodów Ciężarowych Star zrestrukturyzowano, w wyniku czego kilka tysięcy starachowiczów utraciło pracę. Nastąpiło skokowe zużycie dużej części lokalnej społeczności. Miasto aż do 2004 roku borykało się ze strukturalnym bezrobociem [Kołodziejski, 2016].
- Teraz Starachowice są miastem przemysłowym ze stosunkowo niskim bezrobociem – na poziomie 9,4% [GUS, 2021] – ale o niewielkich średnich dochodach. W 2021 roku przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w Starachowicach wynosiło 5500,36 złotych, co odpowiada 91,70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w Polsce [GUS, 2021].
- Obecnie Starachowice są beneficjentem wielu programów unijnych. Według Rankingu Finansowego Samorządu Terytorialnego w Polsce 2022 zajmują 12. miejsce w Polsce pod względem kondycji finansowej, jeśli jednak przyjrzeć się bliżej obranym wskaźnikom, niepokoi niski poziom wskaźnika samodzielności finansowej (0,21) w stosunku do wysokiego poziomu relacji zobowiązań do dochodów (0,77) [Europejski Kongres Samorządów, 2023].
- Podobnie jak w całym kraju, w Starachowicach frekwencja wyborcza kształtuje się na poziomie ok. 50% (wybory samorządowe). Jednocześnie maleje udział mieszkańców w budżecie partycypacyjnym, stanowiącym formę ochrony dobra wspólnego, co także stanowi refleks ogólnopolskiego zjawiska [Bubak, Janik, Martela, 2021].

Podobieństwa 122 miast pozwalają połączyć sumę doświadczeń ich mieszkańców kwantyfikatorem uniwersalnym – z uwzględnieniem indywidualnej specyfiki poszczególnych miejscowości. Wskazuje na to także Śleszyński, piszący m.in. o odwrotnie proporcjonalnej zależności między wysokością bezrobocia a wielkością miasta [Śleszyński, 2016: 4].

Wreszcie istotne tło dla przeprowadzonych badań tworzą doświadczenia własne i obserwacja uczestnicząca autorki. Zaangażowanie w projekt obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej dostarczyło istotnych informacji przedmiotowych (głównie ze względu na jej fiasko), a także pozwoliło uwspólnić doświadczenie w obszarze miejskiego aktywizmu.

## Tło literaturowe

W 2021 roku dziennikarz „Polityki” Marek Szymaniak w książce *Zapaść. Reportaże z mniejszych miast* opisał dziewięć miejscowości, które znalazły się w raporcie Śleszyńskiego: Bielawę, Prudnik, Bartoszyce, Jasło, Nową Rudę, Grajewo, Przemyśl, Kętrzyn i Sanok. Jak sam pisze we wstępie do książki: „Te miasta zapaści (...) boleśnie odczuły transformację. Zamknięto wtedy duże fabryki (...). Ich często pochopna likwidacja była dla wielu miast niczym amputacja ważnego narządu, bez którego trudno utrzymać się na nogach” [Szymaniak, 2021: 9].

Krótko po tej publikacji ukazała się kolejna książka reportażowa, traktująca tym razem wyłącznie o nieprawidłowościach i nadużyciach władzy w jednym mieście w Polsce: Radomsku. Mowa o publikacji *Lokalsi. Nieoficjalna historia pewnego samorządu Andrzeja Andrysiaka* [Andrysiak, 2022], w której autor bada genezę społecznego przyzwolenia na partykularyzm, klientyzm i nepotyzm na szczeblach władzy samorządowej w swoim rodzinnym mieście. W tej książce padają następujące słowa (pochodzące z wywiadu): „Ludzie to widzą i są wkurzeni, ale bezradni. Wiedzą, że sami nie zrobią nic. Nie potrafią się zorganizować. Zresztą, jak podejmą taką próbę, to zaraz im władza (...) gębę przyprawi, że oni nic społecznie, tylko o robotę im chodzi, jak wszystkim” [Andrysiak, 2022: 133].

Istotny głos wśród autorów poruszających temat zmniejszającej się aktywności obywatelskiej mieszkańców mniejszych miast należy do Zofii Kinowskiej, badającej specyfikę kobiecej aktywności w społecznościach lokalnych: „Udział obywateli w życiu publicznym jest incydentalny. Najczęściej manifestuje się wzięciem udziału w wyborach, przy czym frekwencja wyborcza nie przekracza 50%” [Kinowska, 2015: 105]. Kinowska wprowadza także trop historyczny: „Źródło obywatelskiej pasywności Polaków upatruje się przede wszystkim w bliższych i dalszych doświadczeniach historycznych” [Kinowska, 2015: 106], który będziemy analizować w dalszej części tekstu. Tę opinię podziela Andrzej Leder, autor książki *Prześlona rewolucja. Ćwiczenia z logiki historycznej*, mówiący o „rozpadzie pola symbolicznego” [Leder, 2014: 127]. Autor tej interesującej pozycji analizuje obecną klasę średnią i zadaje pytanie o jej pasywność oraz brak interesu grupowego. Przyczyn tych postaw upatruje w genezie „nowego mieszczaństwa”. Rozważania nad „podmiotem politycznym”, który jednak nie znajduje sobie jak dotąd miejsca w polskim życiu publicznym, prowadzą go do konstatacji na pograniczu historii, socjologii i psychoanalizy, ale ze względu na rozwojowy charakter tego typu koncepcji oraz obszerność i dygresyjność nie znalazły one odzwierciedlenia w niniejszym opracowaniu.

Z kolei Piotr Sztompka w książce *Kapitał społeczny. Teoria przestrzeni międzyludzkiej* nadaje – przez kategorię społecznego stawania się – prymat perspektywie podmiotowej: „społeczeństwo nigdy w jakiejś ostatecznej postaci nie istnieje, lecz tylko staje się” [Sztompka, 2016: 256]. Ów proces współistniejący na poziomie mikro (obywatelskim) i makro (systemowym) jest uzależniony od zaangażowania jego agentów: „wszelkie obiekty społeczne w skali makro istnieją tylko o tyle i tylko dopóty, o ile i dopóki jacyś ludzie w jakichś społecznych relacjach podejmują jakieś działania” [Sztompka, 2016: 259].

To podejście do społeczeństwa – w tym społeczeństwa obywatelskiego – jako procesu ściśle łączy się z koncepcją *empowerment* (upodmiotowienia), obecną we współczesnej polityce społecznej [Karwacki, Rymśza, 2017].

Koncepcja *empowerment* wpisuje się w debatę prowadzoną na gruncie nauk społecznych i politycznych dotyczącą dychotomii podmiotowość–struktura i relacji między podmiotem (agent) i jego podmiotowością (*agency*) a jego strukturą (inaczej: kontekstem działania, strukturą możliwości). Teorie podmiotu oparte są na jednym

z najważniejszych w socjologii koncepcji, czyli władzy i aktywności [Bieniecka, Piątek, 2022: 51].

Autorki powyższego cytatu wskazują na związek koncepcji podmiotowości, proponowanej przez Sztompkę, z władzą [Sztompka, 2016: 53]: podmiot posiada władzę o tyle, o ile posiada sprawczość, sprawczość powstaje zaś wskutek upodmiotowienia jednostki.

## Przedmiot badań

Ze względu na przedmiot rozważań warto wprowadzić pewien rygor definicyjny. Istotne są dla nas szczególnie trzy pojęcia: „aktywność obywatelska”, „społeczeństwo obywatelskie” i „kapitał społeczny”.

Aktywnością obywatelską nazywamy „udział obywateli w życiu politycznym, społecznym, kulturalnym i gospodarczym” zarówno na poziomie regionalnym, krajowym, jak i lokalnym [Ziętkowska, 2014: 9]. Podkreślić należy, że udział ten jest dobrowolny i często spontaniczny. Stanowi jedną ze składowych ludzkiej podmiotowości [Szostak-Nowacka, 2019] oraz jedno z fundamentalnych założeń współzarządzania (*governance*) dobrem wspólnym [Hausner, 2015].

Z aktywnością obywatelską związane są dwa istotne pojęcia: „społeczeństwo obywatelskie” oraz „kapitał społeczny”. Wszystkie trzy znajdują przełożenie na rozwój lokalny, aczkolwiek trudno ów wpływ uchwycić w kategoriach przyczynowo-skutkowych, co zostanie częściowo wykazane w dalszej części opracowania.

Społeczeństwo obywatelskie, w ramach którego dochodzi do wymiany myśli i wartości oraz działań poszczególnych obywateli, rozumie się jako przestrzeń współdziałania: „sferę niewymuszonej aktywności ludzi, którą można traktować jako narzędzie społecznej zmiany” [Kozak, Wiktorska-Święcicka, 2014: 71]. Zarówno społeczeństwo obywatelskie, jak i jego przejawy to „filary zdrowej demokracji” [Nowotarski, 2023: 8].

Kapitał społeczny jest w literaturze przedmiotu rozmaicie definiowany [Coleman, 1990; Fukuyama 1997; Bourdieu, 1986]. Zazwyczaj podkreśla się jego związek z kolektywnymi zasobami danej społeczności, wartościami, normami i zaufaniem społecznym. Na użytek niniejszej analizy przyjmujemy klasyczną definicję „operacyjną” autorstwa Roberta Putnama:

Kapitał społeczny odnosi się do takich cech organizacji społeczeństwa, jak: zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa, ułatwiając skoordynowane działania. Tak jak i inne postaci kapitału, kapitał społeczny jest produktywny, umożliwia bowiem osiągnięcie pewnych celów, których nie dałoby się osiągnąć, gdyby go zabrakło [Putnam, 1995: 258].

W definicji Putnama istotną kategorią jest określenie kapitału społecznego jako czynnika „produktywnego” (w kontraście do reproduktywnego), ponieważ wskazuje to na jego mierzalny charakter. Przekłada się on na potencjał finansowy

[Pawlik, Dziekański, 2020], ponieważ możliwe jest spożytkowanie go w konkretnych działaniach, zwłaszcza w rzeczywistości *enabling state* [Kaźmierczak, 2017]. Samo pojęcie *enabling state* („państwo umożliwiający”) ma charakter emancypacyjny, czyli upodmiotawiający, ponieważ daje obywatelom narzędzia do samodzielnego działania i troski o siebie: „Założenie takiego modelu opiera się na zmianie akcentów z zaspokajania potrzeb na rzecz mobilizowania zasobów” [Komorowska, Wygnański, 2019: 32]. Na bardziej podstawowym poziomie pozwala wprowadzać oszczędności w gospodarce samorządu.

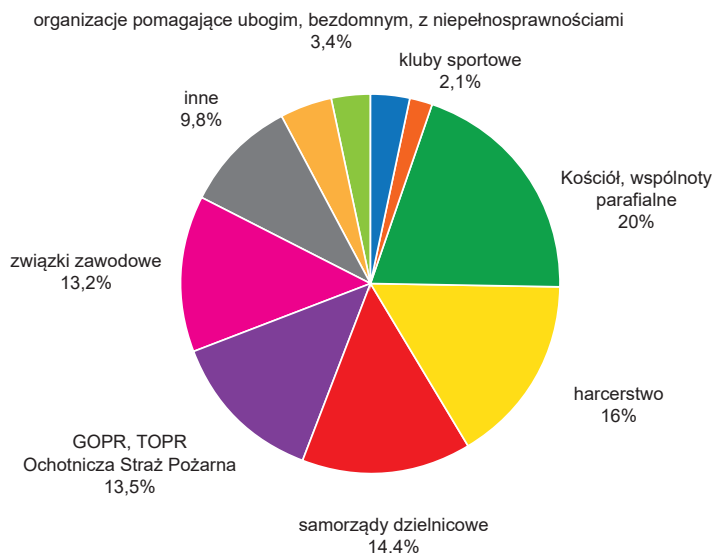
Janusz Czapiński niezmiennie od lat pozostaje w tej kwestii adwokatem diabła: „(...) przestrzega, że jedziemy tylko na jednym motorze społecznego rozwoju – kapitale indywidualnym wyedukowanych Polaków. Pozostałe dwa – kapitał społeczny oraz instytucje – pracują źle albo w praktyce są fasadowe” [Nowotarski, 2023: 8].

W interesie samorządów powinno zatem być zmniejszanie barier aktywności obywatelskiej. Praktyka pokazuje, że jest zgoła inaczej. Niniejsze opracowanie nie będzie szukać przyczyn takiego stanu rzeczy, są one bowiem złożone. Wyniki badań zostaną sprowadzone do typologii tychże barier, przy czym należy ją traktować jak katalog otwarty.

## Aktywność obywatelska z perspektywy lokalnej

Polacy angażują się w demokrację mało, a mieszkańcy mniejszych miast – jeszcze mniej [Czapiński, 2006].

Aktywność obywatelską Polaków przedstawiono na rysunku 1.



Rysunek 1. Główne obszary aktywności obywatelskiej Polek i Polaków

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CBOS [2020].

Z diagramu wynika, że najpopularniejsze wśród Polaków są tradycyjne formy zaangażowania: Kościół, harcerstwo, rady dzielnic.

Wśród organizacji pozarządowych dominują sport i rekreacja – 35% [Bednarek i in., 2022]. Ten utrwalony układ szczególnie widać na prowincji, gdzie nadal ciąży dziedzictwo PRL, a główni beneficjenci gminnego wsparcia finansowego rekrutują się spośród tych grup. W Starachowicach w 2021 roku z łącznej sumy 1 377 380 złotych przekazanych organizacjom pozarządowym w ramach dotacji i „małych grantów” aż 578 000 złotych przeznaczono na aktywności związane z rekreacją i sportem (dla porównania pozarządowe organizacje związane z kulturą otrzymały 58 000 złotych gminnej dotacji, a trzy organizacje zajmujące się istotnym społecznie problemem przemocy domowej otrzymały wsparcie finansowe w wysokości 30 500 złotych) [Urząd Miasta Starachowice, 2022: 97–98]. Dane za ubiegły rok (2022) nie zostały podane do wiadomości publicznej w omawianym zakresie.

Istotną składową struktury samorządowej jest partycypacja publiczna, stanowiąca fundament koncepcji *governance*. Uwidacznia się ona w rozmaitych mechanizmach współczesnej demokracji, wspieranych instytucjonalnie, której świadomi obywatele funkcjonują w dynamicie nieustannych negocjacji ze sobą nawzajem i władzą w przestrzeni publicznej – dają w ten sposób wyraz swojej „obywatelskości”. Zachowania obywatelskie, jako formę uczestnictwa w życiu publicznym, wspierają i zabezpieczają rozmaite mechanizmy prawne [Filek, 2004; Śwital, 2019]. Pytanie, czy są one wystarczające w polskiej rzeczywistości lokalnych wspólnot samorządowych?

Wiele wskazuje na to, że w tzw. Polsce B uczestnictwo w życiu publicznym ma charakter incydentalny [Zagała, 2003]. Władze samorządowe nie rozumieją korzyści płynących z deetatyzacji usług publicznych [Sześciło, 2015] bądź też bilans zysków i strat przemawia na korzyść klientyzmu, etatyzmu i nepotyzmu [Zagała, 2003]. Przyjrzyjmy się bliżej temu zjawisku.

## Wyniki badań

Jak podkreśla Kamila Noworól, lokalne społeczności cechuje wysoki potencjał uczestnictwa w życiu demokratycznym: „(...) obywatelstwo partycypacyjne może dynamicznie uzupełniać instytucje przedstawicielskie. Lokalne wspólnoty nadają sieciom, do których należą, silnego ducha uczestnictwa” [Noworól, 2020: 126]. Dzieje się tak dlatego, że – jak wskazują Sadowska, Szaja i Włodarek [2019] – w niewielkiej społeczności lokalnej dystans między mieszkańcami a przedstawicielami władz samorządowych jest niewielki. Jednak – na co też zwracają uwagę zarówno badacze, jak i praktycy: społecznicy, liderzy społeczni, aktywiści – samo to zjawisko może być pułapką dla aktywności obywatelskiej.

Na podstawie badań aktywności obywatelskiej Polek i Polaków zamieszkujących mniejsze miasta łatwo dojść do wniosku, że władze samorządowe nie tylko nie wspierają oddolnej aktywności mieszkańców, ale także wręcz sabotują czy uniemożliwiają takie działania [Stowarzyszenie Wrażliwi Społecznie, 2023], co paradoksalnie jest łatwiejsze właśnie w mniejszych ośrodkach, gdzie w ręku organu wykonawczego skupia się cała miejscowa monowładza [Andrysiak, 2022].

W publikacji *Partycypacja społeczna wehikulem rozwoju lokalnego* badaczki przedstawiły rozbudowany katalog przyczyn, „dla których społeczności lokalne badanych samorządów nie przejawiały chęci współuczestnictwa w procesie kształtowania i/lub poprawy warunków życia, pracy, rozwoju osobistego na zamieszkiwanym przez siebie terenie” [Sadowska, Szaja, Włodarek, 2019: tab. 4.3]:

- brak udziału obywateli we wszystkich etapach planowania, podejmowania i realizacji decyzji publicznych,
- nieufność wobec władz publicznych,
- brak wiary w dobre intencje partnerów dialogu,
- lęk przed manipulacją ze strony władz,
- niska gotowość do wspólnego rozwiązywania problemów,
- brak reprezentacji,
- niski poziom integracji lokalnych społeczności,
- przeszłość historyczna społeczności,
- brak powszechnego dostępu do informacji,
- występowanie konfliktów na tle politycznym,
- brak określenia przejrzystych celów i reguł dialogu publicznego,
- brak przygotowania do prowadzenia dialogu,
- brak transparentności działań,
- niespełniająca oczekiwań dostępność do instytucji,
- niekorzystne zjawiska demograficzne.

Powyższa lista stanowi punkt odniesienia dla poczynionej typologii. Na podstawie przeprowadzonych badań wyróżniono trzy typy barier dla aktywności obywatelskiej mieszkańców mniejszych miast z uwzględnieniem specyfiki Starchowic: historyczne, systemowe i społeczne.

Nie oznacza to bynajmniej, że są to jedyne czynniki powstrzymujące mieszkańców przed zaangażowaniem, co zostanie podkreślone w dyskusji. Z pewnością jednak są to bariery najbardziej uniwersalne, dające się odnaleźć w większości samorządów polskich mniejszych miast.

## Bariery historyczne

Janusz Hryniewicz pisze, że jednym z istotnych wymiarów polskiej kultury organizacyjnej jest jej folwarczność, wynikająca z historycznych uwarunkowań [Hryniewicz, 2015]. Potwierdza to Andrzej Leder w swojej głębokiej historycznej

analizie polskiej klasy średniej: „Poczucie, że nie mamy do czynienia ze stronami umowy dokonującymi ekwiwalentnej wymiany pracy na pieniądze, lecz raczej z «zarządcami» folwarku i podległymi im wyrobnikami (...), jest bardzo częstym doświadczeniem (...)” [Leder, 2014: 100].

W Królestwie Polskim, w którym Kielecczyzna znalazła się podczas zaborów, chłopci przyjęli strategię konformistyczną. Jak pisze Zofia Kinowska: „Charakterystycznym rysem społeczności zaboru rosyjskiego były trudne, nacechowane napięciem i nieufnością stosunki społeczne między chłopami a ziemiaństwem” [Kinowska, 2015: 141]. Podczas konfliktów zbrojnych chłopci „zajęli postawę wycofującą” [Przeniosło, 1998: 43].

W sytuacji, w której za jakiegokolwiek symptomy sprzeciwu można było zostać zesłanym na Syberię, chłopci (a także – nieco później – robotnicy, którzy rekrutowali się z chłopstwa) wypracowali swoistą strategię działania, która stanowiła o ich być albo nie być.

Współczesnymi przejawami tych wcześniej wykształconych postaw są partykularizm interesów i klientyzm, szczególnie widoczne na szczeblu lokalnym. Ich ewidentny przykład w starachowickiej Radzie Miejskiej zostanie przedstawiony w części poświęconej barierom społecznym [Stowarzyszenie Wrażliwi Społecznie, 2023].

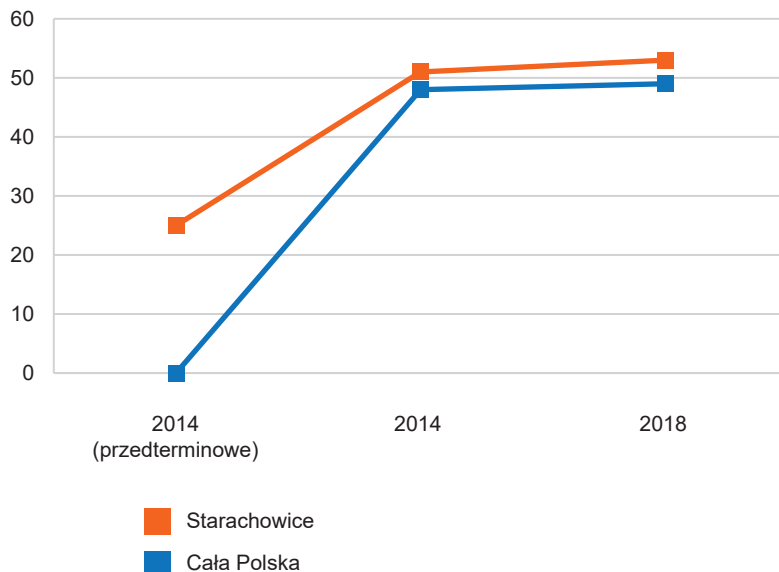
Kinowska dodaje:

Pod zaborem rosyjskim stłumiona była jakakolwiek polityczna aktywność Polaków. Rosja utrzymywała swoją władzę, stosując system kontroli, aktywność stowarzyszeniowa była zakazana pod groźbą bezwzględnych represji [Kinowska, 2015: 139].

Strajki w Królestwie Polskim były nielegalne. Mieszkańcy Kielecczyzny gromadzili się w ramach organizacji spiskowych [Pawłowski, 1976], skala ich działania była jednak ograniczona.

Brak edukacji (...) w połączeniu z brakiem wolności obywatelskiej zaowocował najuboższymi ze wszystkich zaborów tradycjami obywatelskimi. Do dzisiaj skutkuje to brakiem kultury organizacyjnej, niską partycypacją w życiu publicznym, brakiem zaufania, deficytem kapitału społecznego i niższą niż w reszcie kraju frekwencją wyborczą [Kinowska, 2015: 142].

Rysunek 2 obrazuje frekwencję podczas wyborów w Starachowicach w porównaniu z resztą kraju.



Rysunek 2. Frekwencja w wyborach samorządowych w 2014 i 2018 roku (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wzięto pod uwagę wybory samorządowe, gdyż uczestnictwo w nich najlepiej obrazuje zainteresowanie mieszkańców rozwojem najbliższej okolicy [Cześniak, 2018]. Badacz potwierdza, że „uczestnictwo wyborcze ma w Polsce związek ze strukturą społeczną” [Cześniak, 2018]. Starachowice w tym zakresie mogą zakrzywiać perspektywę, gdyż w 2014 roku, po prawomocnym wyroku skazującym prezydenta Wojciecha Bernatowicza, odbyły się przedterminowe wybory do samorządu. Zatem Starachowiczanie dokonali wyboru dwukrotnie w ciągu jednego roku – i za każdym razem podejmowali decyzję w trudnej, kryzysowej dla gminy sytuacji, która mogła się przyczynić do większej niż zwykle mobilizacji.

Ciekawa jest perspektywa wynikająca ze zmian w stratyfikacji społecznej Królestwa Polskiego [Domański, 2012]. Przed Konstytucją marcową z 1921 roku, która zniosła ustrój szlachecki, zaledwie 6,6% Polaków nosiło tytuł szlachecki [Davies, 1991: 289]. Pozostałą część stanowili: chłopci, robotnicy, drobnomieszczanstwo, inteligencja i wolne zawody oraz wielcy przedsiębiorcy. W czasach powojennych doszło do rewolucyjnego przetasowania w stratyfikacji społecznej:

Uwłaszczenie chłopów w Królestwie w 1864 r. przyniosło migrację do miast i bardzo szybki wzrost liczby robotników przemysłowych, a stosunki pracy stały się szybko palącym politycznym problemem. W 1845 r. na terenie Królestwa było zaledwie 46 tys. robotników; w 1865 r. – tylko 70 tys.; w 1913 – już 400 tys., z czego blisko 300 tys. przybyło w ciągu trzech dekad poprzedzających pierwszą wojnę światową [Leszczyński, 2020: 347].

Ów *exodus ruralis*, następujący w wyniku zarówno rewolucji przemysłowej, jak i kryzysu rolnego, nie niósł ze sobą poważnych zmian mentalnych. Można powiedzieć, że chłopci przenosili ze wsi do miast folwarczny porządek. Świadczą o tym liczne świadectwa dotyczące warunków pracy i przyzwolenia robotników na takie traktowanie: „Wymuszanie posłuszeństwa w fabryce biciem, formalnie nielegalne, wychodziło z użycia dopiero pod koniec XIX w. Później jednak często stosowano kary pieniężne lub areszt za pośrednictwem władz gminnych” [Leszczyński, 2020: 349].

W późniejszych latach zaczęło się to zmieniać, głównie dzięki edukacji. „Dominująca przed wojną warstwa chłopska uległa przeobrażeniu, zarówno na skutek zdobywania lepszego wykształcenia, jak i zmiany zawodu” [Welon, 1992: s. 91].

Nasilona migracja ze wsi do miast stanowiła w okresie II Rzeczypospolitej oraz w trakcie 45 lat istnienia PRL fenomen społeczno-kulturowy. Na terenie Kielecczyny trwa zresztą do dzisiaj. Przykładowo w Starachowicach w 2018 roku 1541 osoby wyjechały na stałe z miasta, z czego 409 przeniosło się do innych miejscowości województwa świętokrzyskiego, co stanowi 26,5% wszystkich migracji [GUS 2018].

Starachowice przed II wojną światową stanowiły jeden z większych ośrodków Centralnego Okręgu Przemysłowego. W obszarze miasta znajdowały się złoża rud żelaza. Obok górnictwa (Minery Starzechowskie) funkcjonowało hutnictwo. W dwudziestoleciu międzywojennym Starachowice były ważnym ośrodkiem przemysłu zbrojeniowego (UM 2016).

W historii miejskiego oporu znany jest przypadek Józefa Krzosa, 20-letniego działacza związkowego z Zakładów Metalowych w Starachowicach. Z jego inspiracji w 1921 roku robotnicy ogłosili strajk w celu skrócenia czasu pracy (Marciniak, 2022). Po tych wydarzeniach w domu Krzosów (Józef był najstarszym z rodzeństwa, jedynym żywicielem rodziny) dokonywano częstych rewizji, aż wiosną 1922 roku działacz został aresztowany, a następnie skatowany na śmierć. Pogrzeb, po przewiezieniu ciała z komisariatu w Iłży, odbył się na cmentarzu w Wierzbniku (wówczas stanowił on osobną osadę w pobliżu Starachowic, dziś wchodzi w obręb granic administracyjnych miasta). „W odprowadzeniu zwłok na wierzbnicki cmentarz towarzyszyli Józkwowi robotnicy ze starachowickich zakładów pilnowani przez policję, która bała się zamieszek. Jednak, jak czytamy w raporcie z przebiegu pogrzebu «(..) tłum rozszedł się spokojnie do swych domów (...), żadnych ekscesów podczas pogrzebu, jak i po pogrzebie nie było»” [Marciniak, 2022].

Te wydarzenia odcisnęły głębokie piętno na lokalnej społeczności. Pozostała ona jednak w większości bezczynna wobec terroru. Dopiero Antoni Pączek, poseł PPS, złożył interpelację w sprawie Krzosa do Ministerstwa Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (pisownia oryginalna):

Opinia publiczna powiatu iłżeckiego i okolicznych jest wysoce wzburzona tym wypadkiem i z napięciem oczekuje śledztwa oraz pociągnięcia do odpowiedzialności

ewentualnych sprawców śmierci młodego dwudziestoletniego robotnika. Pomimo kilkukrotnego poruszenia tej sprawy w prasie i pomimo mojego listu – memorjału Pan Minister jako najwyższy zwierzchnik naszych organów sprawiedliwości i Pierwszy Prokurator Rzeczypospolitej nie zarządził śledztwa i powtórnej obdukcji zwłok (...) Obowiązkiem Rządu jest całkowite wyjaśnienie tej sprawy – jeśli policja zamordowała człowieka, wykrzyce zbrodniarzy i pociągnięcie ich do odpowiedzialności [Marciniak, 2022].

Rodzina Krzosa nadal mieszka w Starachowicach. W 2016 roku w związku z wprowadzeniem tzw. ustawy dekomunizacyjnej Rada Miejska zgodnie z propozycją prezydenta Marka Materka przemianowała ulicę Józefa Krzosa na ulicę Bankową/Jadwigi Kaczyńskiej [Uchwała 2016].

W okresie powojennym w Starachowicach rozwinął się przemysł maszynowy (produkcja samochodów ciężarowych FSC Star). Schyłek PRL dawał okazję do aktywności obywatelskiej lokalnych robotników. Pracownicy FSC Star wykazywali umiarkowaną skłonność do strajków, nawet przy widocznych symptomach załamania. Dopiero w 1991 roku, po wizycie ówczesnego premiera Bieleckiego, który proponował „zaorać” zakłady [Kołodziejski, 2016], robotnicy wszczęli strajk okupacyjny.

Restrukturyzacji dokonano w tym samym roku: „W wyniku przekształceń pracę straciło kilka tysięcy osób, a Starachowice stały się na kolejnych kilkanaście lat miastem dotkniętym głębokim, strukturalnym bezrobociem” [Kołodziejski, 2016: 5], które jeszcze na początku lat 2000. oscylowało wokół 15% [Kołodziejski, 2016: 5].

Zanik klasy robotniczej w okresie transformacji stał się widoczny w mikroskali Starachowic, gdzie mieszkańcy znów musieli walczyć „o przetrwanie”, zupełnie jak ich przodkowie w czasach zaborów. Wraz z postbalcerowiczowskim podejściem liberalnym wykształcił się specyficzny rodzaj postawy antyobywatelskiej:

W kraju, w którym powstał kilkumilionowy ruch „Solidarność”, klasa pracująca zyskała status wybrakowanych obywateli drugiej kategorii. Znalazła się na marginesie nie tylko debaty publicznej, ale także zainteresowania ze strony partii politycznych. Jej miejsce zajęła klasa średnia, w której część socjologów widziała nową klasę protestu [Leśniewicz, 2023: 61].

Wydaje się, że dopiero od niedawna uwidacznia się interes grupowy klasy średniej, jakkolwiek ją definiować [Sutowski, 2017]. Pytanie, czy klasa średnia spełnia pokładane w niej nadzieje, znacznie przekracza ramy tego opracowania, pozostawiamy je więc otwarte.

Warto na koniec wspomnieć, że reorientacja polityki lokalnej w Polsce w kierunku wsparcia partycypacji społecznej następuje od niewiele ponad dekady, od kiedy to Unia Europejska wprowadziła obowiązek włączenia społecznego do realizacji projektów finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, zgodnej ze *Strategią na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu*

włączeniu społecznemu – Europa 2020 (Strategia Europa 2020). Jak trafnie zauważają Arkadiusz Karwacki i Marek Rymśza, „programy aktywizacji (...) uwarunkowane są krajowymi doświadczeniami transformacyjnymi” [Karwacki, Rymśza, 2017: 31] i trudno od pozazatrudnieniowych programów aktywizacji mieszkańców oczekiwać natychmiastowych efektów. W tym miejscu jako podsumowanie przywołajmy słowa Piotra Sztompki, tłumaczącego przyczyny obywatelskiej pasywności Polaków w kategoriach spuścizny historycznej: „[mentalność] zmienia się o wiele wolniej i o wiele oporniej od wszystkich innych sfer” [Sztompka, 2000: 54].

## Barieri systemowe

Pod pojęciem barier systemowych rozumie się kilka rodzajów ograniczeń:

- polityczne,
- instytucjonalne,
- ekonomiczne.

Ze względu na to, że są to wymiary życia publicznego, które przenikają się nawzajem [Sztompka, Hausner, 2023], na użytek tego opracowania będą traktowane łącznie.

W ostatnich latach „samorządy miast wprowadziły szereg mechanizmów, mających na celu zwiększenie uczestnictwa w sprawy dotyczące ich miejsca zamieszkania” [Lewenstein, 2020: 295]. Bardzo pouczająca dla zagadnienia barier instytucjonalnych jest lektura przepisów prawa dotyczących narzędzi partycypacji społecznej i praw obywatelskich. W przypadku gmin miejskich będą to: ustawa o samorządzie gminnym (Ustawa 1990), ustawa o dostępie do informacji publicznej (Ustawa 2001) oraz ustawa o rewitalizacji (Ustawa 2015). Każda z nich daje obywatelom szereg praw dotyczących uczestnictwa w lokalnym życiu publicznym, na gminy zaś nakłada liczne obowiązki stosowania mechanizmów partycypacji. W uzupełnieniu do tego zagadnienia trzeba wymienić monografię Pawła Świtala *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą* [Śwital, 2019] – jednakowoż to opracowanie naukowe nie stwierdza, „jak jest”, tylko „jak powinno być” (perspektywa *de iure*, nie zaś *de facto*).

Mechanizmy partycypacji zabezpieczone przez ustawodawcę na poziomie gminy to [za: Śwital, 2019]:

1. Instytucjonalne formy partycypacji obywatelskiej
  - a. dialog społeczny,
  - b. rady i komitety opiniodawczo-doradcze.
2. Proceduralne formy partycypacji
  - a. referendum lokalne,
  - b. konsultacje społeczne,
  - c. inicjatywa uchwałodawcza,
  - d. budżet partycypacyjny (obywatelski),
  - e. inicjatywa lokalna.

W niniejszym rozdziale przyjrzymy się dwóm z nich: inicjatywie uchwałodawczej i budżetowi obywatelskiemu, które porównamy *de iure* z praktyką samorządową.

Funkcjonowanie mechanizmu inicjatywy uchwałodawczej w warunkach samorządu mniejszego miasta (Starachowic) zostało przez autorkę zbadane w paradygmacie *action research*, gdy w 2022 roku na zaproszenie lokalnego Stowarzyszenia Wrażliwi Społecznie dołączyła ona do Komitetu Obywatelskiej Inicjatywy Uchwałodawczej w ramach realizowanego przez nie projektu „Zaangażowanie mieszkańców Starachowic w inicjatywę bezpłatnej komunikacji”<sup>1</sup>. Mając na uwadze względy etyczne oraz przekonanie autorki, iż każde badanie, a zwłaszcza to prowadzone w modelu *action research*, nie tylko nie może narażać na straty, lecz także wręcz powinno przynosić korzyści społeczności, której dotyczy, zaangażowanie w projekt Stowarzyszenia Wrażliwi Społecznie miało przede wszystkim wymiar praktyczny. Jego celami były budowanie społeczeństwa obywatelskiego oraz urzeczywistnienie partycypacji społecznej na rzecz dobra publicznego, jakim jest zbiorowy transport publiczny.

Społecznicy zaangażowani w projekt (warto dodać: bez znacznych nakładów finansowych) aktywnizowali wokół tematu bezpłatnej komunikacji liczbę osób znacznie przekraczającą założenia: 801 osób wypełniło ankiety dotyczące jakości komunikacji, 272 wypełniło ankiety dotyczące preferencji transportowych, 45 osób zaś – imienne formularze konsultacyjne.

Działanie miało charakter konstruktywny, nie było oparte na „obywatelskim nieposłuszeństwie” [Thoreau, 2021], tylko na próbie rozwiązania wspólnego problemu lokalnej społeczności. Wszystkie działania odbywały się bez wsparcia systemowego ze strony gminy, a niekiedy z wyraźną dezaprobatą władz. Przykładem może być fakt, że z 2080 podpisów zebranych pod dwoma projektami uchwał pozytywnie zweryfikowano 1601, a 479 odrzucono bez podania obiektywnych kryteriów i procedur.

Najbardziej symptomatyczne dla zilustrowania barier systemowych będzie jednak działanie związane z procedowaniem inicjatywy uchwałodawczej podczas sesji Rady Miejskiej z 24 lutego 2023 roku [Sesja, 24.02.2023, 2:36–5:22], w której uczestniczyli przedstawiciele Komitetu Obywatelskiej Inicjatywy Uchwałodawczej wraz z autorką niniejszego opracowania.

„Przez inicjatywę uchwałodawczą obywatele rozumieć należy uprawnienia do rozpoczęcia uchwalania prawa lokalnego przez jednostkę samorządu terytorialnego” [Śwital, 2019: 195]. Dzięki uczestnictwu w takiej inicjatywie jednostka może „faktycznie realizować swoją podmiotowość zagwarantowaną w Konstytucji RP” [Śwital, 2019: 200]. Stanowi ona istotną wartość dla lokalnej społeczności: realizacja inicjatywy uchwałodawczej służy aktywizacji mieszkańców, co wpływa na rozwój i upodmiotowienie całej wspólnoty, która odtąd może

---

<sup>1</sup> Ze szczegółami projektu i z pełnym raportem wraz z ewaluacją można się zapoznać na stronie internetowej <http://aktywniobywatelestarachowice.pl> [dostęp: 28.01.2024].

stanowić efektywny system zaspokajania potrzeb społecznych zgodnie z zasadą subsydiarności (Konstytucja RP, preambuła).

Podczas wspomnianego posiedzenia Rady Miejskiej w Starachowicach pod głosowanie zostały oddane dwa projekty uchwał z inicjatywy obywatelskiej – zresztą mieszkańcy skorzystali z tego mechanizmu zmiany pierwszy raz w historii miasta. Mianowicie:

1. W sprawie przeprowadzenia kompleksowych konsultacji społecznych dotyczących poprawy jakości i dostępności komunikacji miejskiej.
2. W sprawie powołania Komisji Dialogu Obywatelskiego ds. zbiorowego transportu publicznego w Starachowicach.

Po długiej i burzliwej dyskusji [Sesja, 24.02.2023, 2:36–5:22], w której Rada Miejska, radca prawny Urzędu Miasta oraz wiceprezydent Starachowic Marcin Gołębiowski opiniowali projekty uchwał pod kątem poprawności, oba projekty odrzucono pod pretekstem wady prawnej.

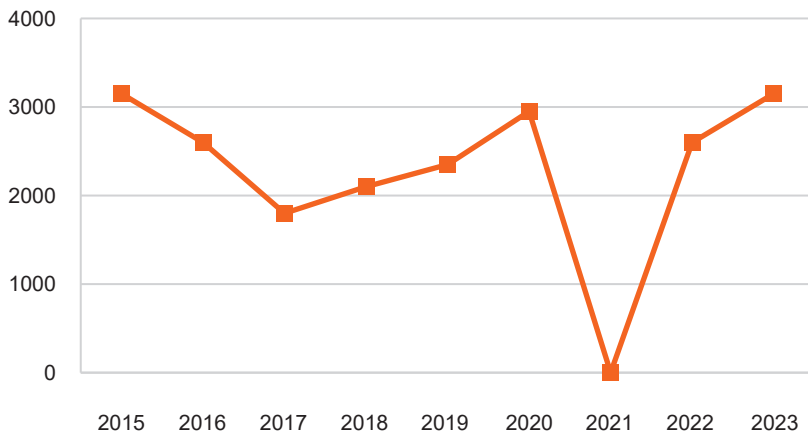
Przypomnijmy, że rada gminy stanowi organ stanowiący i kontrolny gminy [Ustawa 1990, art. 15], nie pełni natomiast funkcji opiniodawczej. Zgodnie zaś z konstytucyjną zasadą legalizmu, zwaną też zasadą praworządności: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa” [Konstytucja RP, art. 7] [rozstrzelenie – MSzK]. Doszło zatem do uchybień ze strony rady gminy, co potwierdza wojewoda kielecki w piśmie skierowanym do Stowarzyszenia Wrażliwi Społecznie:

Przewodniczący Rady Miejskiej w wyjaśnieniach przede wszystkim podkreśla, że uwagi radcy prawnego stanowią jedynie opinię i nie miały wpływu na procedowanie złożonych przez Komitet projektów uchwał. (...) Przewodniczący Rady podsumowuje, że jedyną przyczyną odrzucenia projektów uchwał była wola Radnych [Odpowiedź Wojewody, znak: PNK.III.1410.6.2023].

Inicjatywa uchwałodawcza „powinna stanowić istotną wartość dla społeczności lokalnej” [Śwital, 2019: 203]. Powinna pozytywnie wpływać na postawy obywatelskie, mobilizować mieszkańców gminy do wspólnego działania, wreszcie „stanowić konstruktywną próbę rozwiązywania lokalnych problemów” [Śwital, 2019: 203]. W sytuacji opisanej powyżej, kiedy względy partykularne lub polityczne biorą górę nad interesem wspólnoty samorządowej, a narzędzia partycypacji społecznej ulegają systemowemu upolitycznieniu, aktywność obywatelska zostaje bardzo utrudniona.

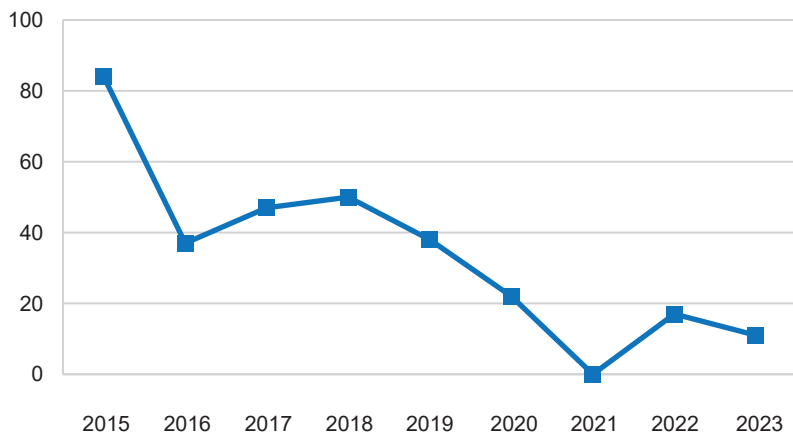
W ramach podsumowania wniosków płynących z tego badania w działaniu warto dodać, że WSA w całym kraju wspierają obywatelskie projekty uchwał, nawet jeśli są one sporządzone z wadą prawną, co w tym przypadku nie zostało ostatecznie dowiedzione.

Kolejnym badaniem, któremu się przyjrzymy, by przeanalizować bariery systemowe dla aktywności obywatelskiej mieszkańców mniejszych miast, będzie porównanie frekwencji (biernej i czynnej) we wszystkich dotychczasowych edycjach starachowickiego budżetu partycypacyjnego (Ustawa 1990, art. 5a).



Rysunek 3. Liczba głosujących (oddanych głosów) w kolejnych edycjach Budżetu Obywatelskiego w Starachowicach (2015–2023)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UM w Starachowicach.



Rysunek 4. Liczba projektów zgłoszonych przez mieszkańców Starachowic w kolejnych edycjach Budżetu Obywatelskiego (2015–2023)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UM w Starachowicach

Widać, że o ile początkowo budżet obywatelski powitano w Starachowicach z dużym entuzjazmem, o tyle zaangażowanie mieszkańców stopniowo malało, aż w 2021 roku, w którym zawieszono program z powodu pandemii wirusa COVID-19, osiągnęło punkt krytyczny, po którym znacznie zmalała liczba

zgłoszonych projektów (16 w porównaniu z 83 w pierwszej edycji w 2015 roku). W ostatniej edycji zgłoszonych zostało już tylko 9 projektów.

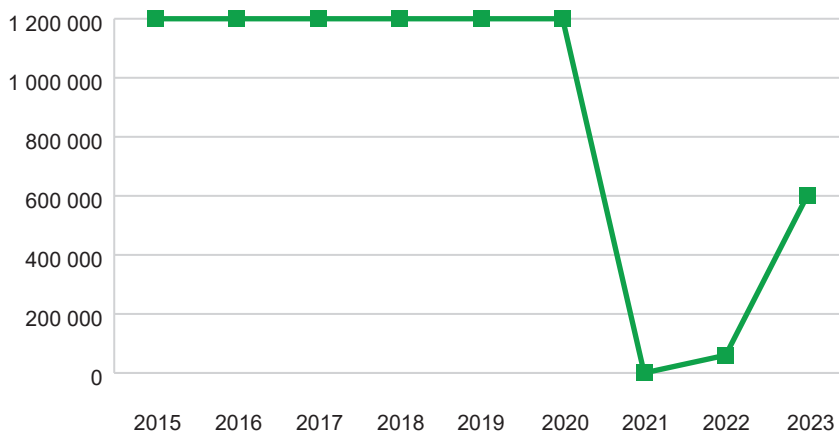
Jak zauważają sami samorządowcy, analiza jakościowa wniosków do budżetu obywatelskiego również jest diagnostyczna:

Podstawową dominantą wniosków są kwestie infrastrukturalne: drogownictwo, ciągi piesze, oświetlenie czy też miejsca parkingowe. [...] Zauważalny jest natomiast brak projektów społecznych o charakterze integracyjnym czy też aktywizacyjnym dedykowanych wspólnocie lokalnej [Uchwała 2018: 34].

Liczba głosujących pozostała na tym samym poziomie, a w ostatnim głosowaniu zbliżyła się do wyniku z pierwszej edycji (3128 głosujących w 2015 roku w porównaniu z 3093 w 2023 roku). Warto zauważyć, że w 2018 roku wprowadzono możliwość oddania głosu przez internet, co pozwoliło odwrócić wyraźną już wtedy tendencję spadkową (w edycji 2018 oddano 2099 głosów, przy czym 1524 osoby głosowały internetowo).

Liczba zarówno zgłaszanych projektów, jak i głosujących w Starachowicach jest mocno zmienna (rys. 3 i 4), co pozwala sądzić, że mechanizm budżetu obywatelskiego nie jest jeszcze zakorzeniony w kulturze tego samorządu [Bokszanski, 2007: 136].

Spadek zainteresowania budżetem obywatelskim w Starachowicach można również tłumaczyć obniżeniem kwoty przeznaczonej na projekty mieszkańców, co ilustruje rysunek 5.



Rysunek 5. Kwota przeznaczona na projekty zgłoszone przez mieszkańców Starachowic w kolejnych edycjach Budżetu Obywatelskiego (2015–2023)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UM w Starachowicach.

Znów uwidacznia się wpływ roku 2021 jako punktu krytycznego dla rozwoju starachowickiego budżetu partycypacyjnego. W kolejnym roku o połowę obniżono przeznaczoną kwotę (z 1,2 miliona złotych do 600 tysięcy złotych), co znacznie ograniczyło mieszkańcom możliwości projektowe. Ciekawa jest korelacja pomiędzy obniżeniem kwoty budżetu a liczbą projektów (rys. 4b). Do tej pory realizacji nie doczekało się – mimo wiążącego charakteru budżetu partycypacyjnego – wiele projektów z lat ubiegłych:

- budowa placu zabaw oraz terenu rekreacyjno-sportowo-wypoczynkowego dla dzieci, młodzieży oraz osób dorosłych „nie tylko z osiedla Wzgórze”;
- budowa ogólnodostępnego boiska rekreacyjno-sportowego z przeznaczeniem do gry w koszykówkę, siatkówkę, tenisa ziemnego przy byłym Gimnazjum nr 4 im. Polskich Noblistów w Starachowicach na osiedlu Południe;
- realizacja projektu „Czas na Szlakowisko”, czyli budowa siłowni plenerowej z elementami małej architektury (ławki, zieleń osłonowa), służącej wszystkim mieszkańcom dbającym o rozwój zdrowej sylwetki;
- remont drogi dojazdowej do ciągów garaży usytuowanych przy ulicy Konstytucji 3 Maja, blok nr 31;
- budowa nawierzchni z kostki brukowej przy ulicy Witolda Lutosławskiego;
- rewitalizacja Osiedla Żeromskiego (Starachowice Net, 2023).

W tym roku padła nawet propozycja zawieszenia kolejnych edycji budżetu obywatelskiego aż do czasu realizacji zaległych projektów. Nie spotkała się ona jednak z przychylnym odbiorem mieszkańców, którzy podczas spotkania z urzędnikami podkreślali *expressis verbis*, że nie chcą być pozbawieni jedynego w mieście narzędzia wpływu na miasto.

Z powyższych danych oraz obserwacji uczestniczącej wyłania się jeszcze jeden wniosek: budżet partycypacyjny w Starachowicach ma charakter plebiscytu. Wydaje się, że jego aktywizacyjny potencjał jest marnowany, bo sprowadza długofalową w zamyśle ustawodawcy procedurę do incydentalnego „oddania głosu”: „Budżet partycypacyjny (...) to proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, tym samym współdecydując o dystrybucji określonej puli środków publicznych” [Śwital, 2019: 205]. Starachowice nie są odosobnionym przypadkiem wypaczenia idei budżetu obywatelskiego w skali kraju. Idea ta jest powszechnie nierozumiana przez polskie samorządy, zarówno w warstwie społecznej (indeks jakości życia jako kluczowe kryterium inwestycji), jak i w wymiarze celów administracyjnych (obywatele jako „uczestnicy”, a nie „klienci”), a także w wymiarze celów politycznych (partycypacja rodzi obawy o utratę części władzy).

## Bariery społeczne

Bardzo często obywatele i obywatelki nie angażują się w sprawy kraju i swojego najbliższego otoczenia, bo wydaje im się to procesem skomplikowanym, czasochłonnym i wymagającym wiedzy eksperckiej. Za przykład niech posłuży wypowiedź starachowiczanki:

(...) tu nie ma co konsultować z tzw. ludem, bo nigdy nie będzie pełnej akceptacji (...). Ważne są elektryka, stolarka, miejsca ewakuacyjne itp. dla bezpieczeństwa ludzi. Więc pytam CO TU konsultować. Za to zawsze będzie odpowiadać zleceniodawca. (...) Nie ma natomiast wspólnych odpowiedzialności [S1, pisownia oryginalna].

Włodarze nie starają się rozwiewać tych wątpliwości, zdając się powtarzać za Le Corbusierem, iż „Projektowanie miast jest zadaniem zbyt ważnym, aby pozostawić je obywatelom” [Filip, 2018: 28]. Wynika to z obopólnego braku zrozumienia idei samorządności.

Kacper Pobłocki w znakomitej przedmowie *Prawo do odpowiedzialności* do słynnej już książki *Koszmar partycypacji* Markusa Miessena zauważa:

(...) partycypacja używana jest w Polsce głównie do przeprowadzania tego, co Miessen nazywa outsourcingiem odpowiedzialności – przerzucania na obywateli niechcianych obowiązków (...) nie po to, aby dzielić się władzą, ale by efektywniej ją sprawować [Pobłocki, 2016: 94].

Dla przypomnienia – ustawa o samorządzie gminnym stanowi, że „Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium” (Ustawa 1990, art. 1).

Mieszkańcy nie ponoszą co prawda bezpośredniej odpowiedzialności za decyzje wybieranych przez siebie władz w demokracji pośredniej, ale za swoje decyzje płacą jakością życia i możliwością artykulacji potrzeb, które stanowią przykłady wskaźników społecznych [Szatur-Jaworska, 2005: 43].

W demokracji pośredniej, przy współdziałaniu podmiotów – a w tym kierunku zmierza *governance* [Hausner, 2015: 27] – ostateczna decyzja także należy do władz, ale mieszkańcy aktywnie uczestniczą w artykulacji potrzeb i kształtowaniu polityk publicznych. Demokracja taka działa najefektywniej właśnie na szczeblu lokalnym. Roald Dahl w swojej książce *Demokracja i jej krytycy* [Dahl, 1995] stwierdza wręcz:

Demokracja powinna mieć skromne rozmiary, nie tylko po to, aby wszyscy obywatele mogli brać udział w zgromadzeniu i uczestniczyć w rządzeniu miastem, lecz również, aby mogli się znać nawzajem. Aby zmierzać do wspólnego dobra, powinni oni bowiem wiedzieć, co jest dobre dla każdego, a tym samym rozumieć, na czym polega dobro, w którym wszyscy uczestniczą [Dahl, 1995: 26].

Co ciekawe, mieszkańcy Starachowic zdają się tego świadomi, chociaż *à rebours*:

(...) nie wiem co to konkretnie zmienia dla mnie jako mieszkańca, jakie są dla mnie wymierne korzyści z tego działania, CO ja odczuje, jako «mieszkaniec» < bo często wymieniane jest, że to dla mieszkańców jest robione, to mnie ciekawi co jest robione. Cieszę się, że Wasz działania idą do przodu, fajnie, że dowiaduje się o nich rzesza osób tylko... no właśnie – mam wrażenie, że to kolejne «bicie piany» niż coś, co realnie jakoś zwiększy komfort / zadowolenie z bycia Starachowiczanie (S9, pisownia oryginalna).

Powyższa wypowiedź dotyczyła sprawozdania z projektu Stowarzyszenia Wrażliwi Społecznie [2023]. Wynika z niej, że S9 nie utożsamia dobra wspólnego (jakimi w tym wypadku są transport publiczny oraz społeczeństwo obywatelskie) z własnym interesem. To bariera, której genezę należałoby osobno poddać analizie, aby zrozumieć motywacje towarzyszące S9. Objętość artykułu na to nie pozwala. A jednak ta i podobne wypowiedzi, wskazujące na niezrozumienie idei samorządności, naprowadzają nas na braki w zakresie edukacji obywatelskiej, co z pewnością jest poważnym problemem społecznym, nie tylko w regionie świętokrzyskim [Bielska i in., 2023: 14].

Nie ma aktywności obywatelskiej bez poczucia odpowiedzialności za dobro wspólne, a to z kolei nie wykształci się u jednostek bez tych dwóch czynników:

- upodmiotowionego poczucia sprawczości [Hausner, 2015: 27],
- poczucia wspólnotowości [Lewenstein, 2020: 304].

To dlatego omawiany w poprzednim rozdziale budżet obywatelski wykazuje tendencję spadkową: w obecnym wydaniu nie stanowi sytuacji więzotwórczej dla lokalnej społeczności [Lewenstein, 2020: 308] i prowadzi do partykularyzmu, a także w sytuacji, gdy część projektów nie może się doczekać realizacji, mieszkańcy tracą poczucie wpływu. Zamiast wzmacniać współodpowiedzialność za miasto, sabotuje ją.

W prowadzonych badaniach (CAWI), uwzględniających lokalną specyfikę, okazuje się, że poczucie wpływu jest ważne dla starachowiczanie i starachowiczaniek. Aż 58% z nich odpowiedziało twierdząco na pytanie: „Gdybym wiedział, że to, co robię, rzeczywiście coś zmienia, angażował(a)bym się bardziej”. Dla porównania – na pytanie o zaangażowanie w zamian za wynagrodzenie odpowiedziało pozytywnie niespełna 43% ankietowanych.

Ten wynik rzuca światło na charakter przeszkód stojących na drodze aktywności obywatelskiej, ale także napawa nadzieją.

## Ograniczenia badań i dyskusja

Jak na ironię, badania nad ograniczeniami aktywności obywatelskiej napotykają barierę przedmiotową swoich rozważań. Brak tradycji obywatelskich oraz monowładza w Starachowicach sprawiły, że nawet uzyskanie 241 anonimowych (sic!) odpowiedzi w badaniu ankietowym stanowiło wyzwanie dla badaczki. Dodatkowo, jak wykazano wcześniej, władze samorządowe, czyli prezydent miasta

i podległa mu – a więc fikcyjna – rada gminy, stanowiły największą przeszkodę na drodze realizacji swobód obywatelskich.

Starachowice nie są tutaj odosobnionym przypadkiem. Jak zauważa Witold Gawda:

Władza wykonawcza stanowi absolutną dominantę w krajobrazie politycznym miasta. Kontroluje taki zestaw kluczowych zasobów, że jest w stanie przełamać lub zignorować każdy opór. Z punktu widzenia egzekwowania władzy to rozwiązanie niezwykle użyteczne. Pozwala przewyżczać opory i sprawnie wcielać w życie decyzje władcze. Rzecz jednak w tym, że nawet w zarządzaniu przedsiębiorstwami już w latach 50. ubiegłego stulecia zauważono, iż ta łatwość zarządzania zawiera ukryte zarzewie poważnych problemów. O ile w przemyśle to kwestia demokratyzacji relacji z założenia asymetrycznych (zarządzający–zarządzany), o tyle w samorządzie terytorialnym sprawa dotyczy samej istoty tej władzy [Gawda, 2022].

Idei samorządności nie sprzyja sama ordynacja wyborcza, która zakłada, że wójt, burmistrz, prezydent „musi startować z komitetu, który wystawia także kandydatów na radnych” [Barcikowski, 2018: 63]. Organ uchwałodawczy pełni przecież w samorządzie również funkcje kontrolne wobec organu wykonawczego. A to w sytuacji zależności wobec prezydenta jest utrudnione i stanowi potencjalne źródło nadużyć i patologii [Barcikowski, 2018: 63].

Mimo coraz większego zainteresowania badaczy, liderów i ruchów miejskich „obywatelskość” mieszkańców miast nadal pozostaje niedostatecznie penetrowanym obszarem nauk społecznych, głównie ze względu na nieefektywność wskaźników. Wydaje się, że najpopularniejszy pomiar poziomu obywatelskiej aktywności w Polsce, czyli badanie frekwencji wyborczej (obecnie 46% – i jest to jeden z najniższych wyników w Europie), nie oddaje charakteru tego zaangażowania, zwłaszcza jeśli mowa o mniejszych miejscowościach, usytuowanych poza centrum wydarzeń politycznych i społecznych.

Ciekawszą perspektywą, która jak dotąd nie doczekała się głębszej eksploatacji na gruncie polskich nauk społecznych, byłoby postulowane przez Barbarę Lewenstein badanie „sieci społecznych jako ważnego elementu krystalizującego sferę publiczną w wymiarze aktywności obywatelskiej” [Lewenstein, 2020: 296]. Sieci takowe powstają samoistnie podczas i w rezultacie podjętych przez jednostki działań, nadają działalności obywatelskiej wymiar podmiotowy, zgodnie z interakcjonistyczną perspektywą socjologiczną, według której „porządek społeczny jest produkowany na poziomie mikro” [Collins, 2004: 105].

Różne sieci budują różne zasoby i potencjały, a co za tym idzie – różne formy kapitału społecznego. Lewenstein podkreśla ich temporalny charakter: w jednym momencie mieszkańcy miasta (osiedla, dzielnicy) sieciują się, tworząc wspólnotę lokalną, innym razem sojusz się rozpada [Lewenstein, 2020]. Zarówno formy interakcji, jak i ich trwałość są zazwyczaj określone przez obrany wspólny cel oraz widoczny poziom wpływu sieci na jakość życia jej uczestników. Badaczka podkreśla, że mapowanie tych struktur byłoby bardzo pomocne w ocenie tego, „jaki

jest ich potencjał w zakresie kreowania dalszej zmiany społecznej” [Lewenstein, 2020: 296]. Mogłoby to skutkować pominięciem barier, które obywatele napoty- kają w zinstytucjonalizowanych praktykach. Taka analiza badawcza jest jednak mniej popularna m.in. dlatego, że wymaga długofalowego wniknięcia w te nie- formalne struktury, swoiste zaczyny aktywności obywateli i grupy mobilizujące się *ad hoc*. W wypadku tego typu sieci kapitałotwórcze efekty ich działań i wza- jemnych powiązań mają charakter latentny: nie można ich bezpośrednio zaob- serwować przez pomiary frekwencji, liczby wniosków w budżecie obywatelskim itd. Wydaje się, że jedyną perspektywą badawczą, która posiada narzędzia po- zwalające na analizę badawczą „od środka” procesu zmiany społecznej, jest per- spektywa *action research*, w której aktant jest jednocześnie aktorem.

Podjęcie tej perspektywy jest bardzo pomocne, ale też niesie ze sobą pew- ne ryzyko, przede wszystkim natury etycznej. Badacz zadaje sobie pytanie: Czy kiedy podejmuję się danego działania, rzeczywiście działam w intencji zmiany? Czy też kierują mną inne, ukryte motywacje? Czy za sprawą badawczego cha- rakteru moich działań wspólnota lokalna, w której się znajduję, nie zostanie prze- ze mnie potraktowana przedmiotowo? Te pytania zostawiamy bez odpowiedzi, przywołujemy jedynie definicję badacza walczącego:

Badania walczące pozbawione są przedmiotu. (...) Jak można w ogóle mówić o ba- daniach, nie wskazując na to, co się właściwie bada? (...) Już sam fakt prowadzenia badań nieopartych na uprzedmiotowieniu różni badacza walczącego od konwencjo- nalnego [Colectivo Situaciones, 2013: 94].

Wiele interesujących kwestii nie znalazło miejsca w powyższych rozważaniach, raczej ze względu na objętość opracowania oraz istotność dla głównego tematu niż na ich wagę.

Poddano analizie czynniki kulturowe i społeczne, gdyż są one pierwotne dla rozwoju gospodarczego [Bourdieu, 1986] na tej samej zasadzie, według któ- rej kapitał inwestycyjny, finansowy ma swoje źródło w kapitale społecznym. A przecież przyczyn niskiej kultury obywatelskiej Polek i Polaków można upa- trywać w tak wielu uwarunkowaniach: wyuczona bezradność, brak zaufania do państwa i jego struktur, „słabość systemu politycznego, mankamenty ordynacji wyborczej i niedojrzałych elit politycznych, słabość rozmaitych agend nadzoru, kontroli i egzekucji, poziom rozwoju gospodarczego państwa i zamożność oby- wateli, czy wreszcie ich kapitał kulturowy, wyrażający się w poziomie wykształ- cenia, wiedzy i kompetencjach oraz poziomie alfabetyzmu funkcjonalnego” [Za- gała, 2003: 236].

W artykule nie uwzględniono też socjologicznej refleksji T.H. Marshalla, któ- ry położył podwaliny pod doktrynę *welfare state* [Każmierczak, 2017]. Projekt Marshalla niósł ze sobą realną propozycję „porządku społecznego opartego na zasadzie pełnego członkostwa w społeczeństwie czy równości obywatelskiej w sytuacji, gdy ma się do czynienia ze społeczeństwem klasowym, zróżnicowa- nym pod względem zamożności” [Manterys, 2010: 155]. Dorobek Marshalla jest

niezaprzeczalny: zagadnienie relacji obywatel–wspólnota (kategoria obywatelstwa) stało się jedną z „podstawowych kategorii ładu społecznego” [Kaźmierczak, 2017: 159]. A jednak od lat 50. XX wieku, kiedy powstawały prace Marshalla, pojęcie obywatelstwa ewoluowało. Dziś, za Neilem Gilbertem, jesteśmy bardziej skłonni powiedzieć, że państwo nie tyle „opiekuje się” obywatelem, ile pomaga mu, by był w stanie sam się sobą zaopiekować [Gilbert 2004]. Ten nowy, obywatelski wymiar instytucji państwowych niewątpliwie czerpie z dorobku Marshalla, ale też – przez transformacyjne podejście do polityk publicznych – jednocześnie kwestionuje jego wykładnię jako mniej efektywną we współczesnym świecie.

Cel artykułu został silnie ograniczony. Przyjęto perspektywę lokalną, nie zaś ogólnopolską, a także praktycznie zrezygnowano z analizy organizacji pozarządowych, będących przecież „wskaźnikiem rzeczywistej aktywności danej społeczności” [Uchwała 2018: 31]. Zdecydowano się na to z dwóch – poza wzmiankowanymi wyżej – powiązanych ze sobą powodów:

- na temat organizacji pozarządowych istnieje wysmienity raport, sporządzony przez Stowarzyszenie Klon/Jawor: *Efekt mrozący. O kondycji rzecznictwa organizacji pozarządowych* [2023] – zastosowano więc brzytwę Ockhama, by skierować optykę w stronę bardzo konkretnej społeczności lokalnej;
- decyzje polityczne i nastawienie władz krajowych do aktywności politycznej są na ogół znane. Jarosław Kaczyński już w 2006 roku powiedział w wywiadzie dla „Dziennika”, że „społeczeństwo obywatelskie nie jest jego priorytetem” [Nowotarski, 2023: 8].

Dodatkowo mimo niezaprzeczalnych atutów – jak chociażby potencjał organizacyjny, stwarzanie warunków dla aktywnego obywatelstwa [Kaźmierczak, 2017: 188] czy dostęp do niezależnego finansowania lub gwarancje prawne dające organizacjom formalnym wstęp na posiedzenia rad gminy i rozmaitych komisji – fundacje i stowarzyszenia z pewnością nie są jedynymi formami aktywności obywateli. Uwidaczniają się one w przekroju poprzecznym lokalnej społeczności, nieraz dotyczą jednostek, które niosą w sobie przywódczy entuzjazm. Mimo że w artykule zabrakło miejsca na kategorię *changemakers*, to być może udało się uchwycić ów „interakcyjny charakter” [Collins, 2004: 105].

## Podsumowanie

Jeśli potraktujemy niewielką gminę jako szalkę Petriego, na której widać wszystkie nasze makroproblemy i przypadłości, tyle że w skali mikro, to dostrzeżemy, że kwestia aktywności w życiu publicznym budzi szczególne obawy decydentów [Barcikowski, 2018: 27]. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez CBOS, jedynie 48% Polaków deklaruje jakąkolwiek aktywność społeczną [CBOS, 2020: 11], i to mimo istniejących ram prawno-organizacyjnych [Filek, 2004: 115]. Niniejszy artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, gdzie w rzeczywistości

samorządowej powstają bariery dla takiej aktywności – przy pełnej świadomości, że badamy jedynie fenomeny, podczas gdy natura problemów społecznych tego typu jest dla nas na pierwszy rzut oka ukryta (*latentna*, powtarzając za Barbarą Lewenstein) i wymaga pogłębionej analizy jakościowej.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że brak aktywności obywatelskiej Polaków wynika z barier o różnorodnym charakterze. Wiąże się to zapewne ze złożonym – czy wręcz „janusowym” – obliczem [Kaźmierczak, 2017] samego aktywnego obywatelstwa w rzeczywistości Polski samorządowej.

Czy w Polsce mamy deficyt demokracji na szczeblu lokalnym? Wiele na to wskazuje. Andrysiak zapewne potwierdziły:

Nie ma większego mitu w polskiej debacie publicznej niż ten, że samorządność się nam udała. Od lat dyskutujemy o reformie służby zdrowia, edukacji, sądownictwa, podatków, a samorządność traktujemy jak byt doskonały, niewymagający już nie tyle gruntownych zmian, ile choćby korekt. (...) Efekt jest taki, że samorządowe patologie kwitną w najlepsze, a mieszkańcy małych ojczyzn tracą nadzieję na zmianę [Andrysiak, 2022: 335].

Nie pozostaje nam nic innego, jak tylko monitorować i badać tę sferę ludzkiej aktywności oraz w miarę możliwości – naprawiać. Tak rozumiany rozwój społeczeństwa „przy jednoczesnym zaangażowaniu różnych jednostek, grup społecznych i instytucji” [Czornik, 2004: 90] nie jest procesem o charakterze przyczynowo-skutkowym, lecz bardziej przypomina pętlę. Dobrze rozumiana zmiana powinna polegać na jej rozsoplaniu, nie zaś na zakładaniu sobie na szyję nowej.

## Bibliografia

- Andrysiak A. (2022), *Lokalsi. Nieoficjalna historia pewnego samorządu*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Barcikowski J. (2018), *Zgodnie z prawem przeciwko obywatelom. Dramat polskiej samorządności*, Fundacja PAFERE, Warszawa.
- Bednarek J., Charycka B., Chimiak G., Gumkowska M., (2022), *Efekt mrożący. O kondycji rzecznictwa organizacji pozarządowych*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Bielska M., Bojanowska M., Brzostowski T., Gill-Piątek H., Gramatyka M., Guza A., Jankowiak-Maik A., Mielczarek M., Młyńska M., Staroń P., Sześciło D., Zagłoba M., Zakroczyński S., Ziętka I. (2023), *Edukacja dla przyszłości*, <https://strategie2050.pl/wp-content/uploads/2022/05/Edukacja-dla-Przyszlosci-1.pdf> [dostęp: 28.01.2024].
- Bieniecka S., Piątek K. (2022), *Empowerment w polityce społecznej. Koncepcja Women's Empowerment jako kategoria wyjaśniająca aktywność kobiet w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń.
- Bokszański Z. (2007), *Indywidualizm a zmiana społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Bourdieu P. (1986), *The forms of capital* [w:] J. Richardson, *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (241–258), Greenwood Press, Westport.
- Bubak G., Janik L., Martela B., (2021), *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2020*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.

- Chełmiński D., Drzewiecki A., Kubica E. (2015), *Dobre przywództwo. Najlepsze praktyki polskich liderów biznesu*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Colectivo Situaciones (2013), *O badaczu walczącym*. „Format P”, nr 8: *Nieposłuszeństwo. Teoria i praktyka*.
- Coleman J.S. (1990), *Foundations of Social Theory*, Belknap Press, Harvard.
- Creswell J.W. (2013), *Projektowanie badań naukowych. Metody jakościowe, ilościowe i mieszane*, przeł. J. Gilewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Czapiński J. (2006), *Polska – państwo bez społeczeństwa*, „Nauka”, 1, 7–26.
- Cześniak M. (2018), *Czemu ludzie nie głosują? O politycznej apatii Polaków*, <https://web.swps.pl/strefa-kultur/artykuly/419-ludzie/18385-czemu-ludzie-nie-glosuja-o-politycznej-apatii-polakow> [dostęp: 28.01.2024].
- Czornik M. (2004), *Miasto. Ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego, Katowice.
- Dahl R. (1995), *Demokracja i jej krytycy*, przeł. S. Amsterdamski, Znak, Kraków.
- Davies N. (1991), *Boże igrzysko. Historia Polski*, przeł. E. Muskat-Tabakowska, Znak, Kraków.
- Depa J., Jarczewski W., Katarzyna N. (2021), *Jak zrobiliśmy Urban Lab. Wnioski i rekomendacje z pilotażowego wdrożenia w Gdyni i w Rzeszowie*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- Długosz D., Wygnański J. (2005), *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*. Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
- Domański H. (2012), *Metodologia badań nad stratyfikacją społeczną*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Domaradzka A. (2021), *Klucze do miasta. Ruch miejski jako nowy aktor w polu polityki miejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Dziekański P., Pawlik A., (2020), *Obraz społeczno-gospodarczy gmin województwa świętokrzyskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, Kielce.
- Filek J. (red). (2004), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej, Kraków.
- Filip A.J. (2018), *Wielkie plany w rękach obywateli. Na koalicyjnym szlaku*, Wydawnictwo Bęc Zmiana, Warszawa.
- Fukuyama F. (1997). *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Wrocław.
- Gałek M., Wilk W., Zalewski P. (2021), *W stronę współpracy: organizacje społeczne i szkoły. Raport z badania eksploracyjnego*, Fundacja Pole Dialogu, Fundacja Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa.
- Gawda W. (2022), *Skończmy z fikcją samorządności miejskiej!*, [https://kongresruchowmiejskich.pl/nasze-tematy/demokracja-miejska/item/173-fikcja-samorzadu?fbclid=IwAR3OJvfusDJ-QPu3XwzAhElPaKMqZFryekXy0spj9\\_MgJ6-sQsJurhK-ypU](https://kongresruchowmiejskich.pl/nasze-tematy/demokracja-miejska/item/173-fikcja-samorzadu?fbclid=IwAR3OJvfusDJ-QPu3XwzAhElPaKMqZFryekXy0spj9_MgJ6-sQsJurhK-ypU) [dostęp: 28.01.2024].
- Gawroński H. (2015), *Efektywność partycypacyjnych instrumentów zarządzania miastem*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 77(1), 273–286, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2015.77.1.15>.
- Gilbert N. (2004), *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford University Press, Oxford.
- Górski R. (2007), *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Wydawnictwo Ha!art, Kraków.

- Hausner J. (2015), *Governance i jego konceptualne podstawy* [w:] S. Mazur (red.), *Współzrządanie publiczne* (17–37), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Hryniewicz J.T. (2015), *Polska na tle historycznych podziałów przestrzeni europejskiej oraz współczesnych przemian gospodarczych, społecznych i politycznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Karwacki A., Rymśa M. (2017), *Między podejściem empowerment a zarządzaniem underclass. Dwa modele aktywizacji w polityce społecznej* [w:] M. Prokopowicz (red.), *Niezatrudnieniowe wymiary aktywizacji. W stronę modelu empowerment?* (15–63), Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń.
- Każmierczak T. (2017), *Aktywne obywatelstwo: o jego uwarunkowaniach i janusowym obliczu* [w:] M. Prokopowicz (red.), *Niezatrudnieniowe wymiary aktywizacji. W stronę modelu empowerment?* (158–202), Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń.
- Kinowska Z. (2015), „Można zakasać rękawy”. *Aktywność obywatelska kobiet w środowisku lokalnym*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Kołodziejcki P. (2016), *Fabryka Samochodów Ciężarowych – zarys historii*, zbiory Muzeum Przyrody i Techniki w Starachowicach.
- Komorowska Z., Wygnański J. (2019), *Pod rękę z Pomysłowym Dobromirem. Podręcznik dla osób wspierających innowatorów społecznych*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Warszawa.
- Kozak K., Wiktorska-Święcicka A. (2014), *Partycypacja publiczna w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Wydawnictwo Atut, Wrocław.
- Leder A. (2014), *Prześlona rewolucja. Ćwiczenie z logiki historycznej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Leszczyński A. (2020), *Ludowa historia Polski*, Wydawnictwo WAB, Warszawa.
- Leśniewicz K. (2023), *Odzyskać klasę i populizm*, „Nowy Obywatel”, 41(92), 60–70.
- Lewenstein B. (2020), *Latentna aktywność wokół budżetu obywatelskiego. Jakościowa analiza uczestnictwa z perspektywy sieci społecznych* [w:] B. Lewenstein, A. Gójska, E. Zielińska (red.), *Aktywizmy miejskie* (295–319), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Manterys A., (2010), *Komentarz do tłumaczenia: T.H. Marshall. Obywatelstwo i klasa społeczna*, „Zoon Politikon”, 1, 154–156.
- Marciniak A. (2022), *Odważny, uparty i nieustraszony. Taki był Józef Krzos*, <https://www.starachowicka.pl/pl/starachowice/odwazny-uparty-i-nieustraszony-taki-byl-jozef-krzos,35447.html> [dostęp: 28.01.2024].
- Matczak M. (2021), *Jak wychować rapera. Bezradnik*, Znak, Kraków.
- Milert M. (prowadząca) (2021), *Czy można tworzyć miasto wspólnie z mieszkańcami?* [audio], „Międzymiastowo”, podcast Klubu Jagiellońskiego, <https://open.spotify.com/episode/0BhOxK96n1ljzVis26FRJN?si=Wet8punBQi2p75WTBc7ew> [dostęp: 28.01.2024].
- Noworól K. (2020), *Wyzwania partycypacji w życiu publicznym*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków.
- Nowotarski B. (2023), *Jak zjadaczy chleba na społeczników przerobić*, „Gazeta Wyborcza”, 24–25.06.2023, 8–9.
- Pawłowski I. (1976), *Geneza i działalność organizacji spiskowo-bojowej PPS 1904–1905*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Warszawa.
- Pobłocki K. (2016), *Prawo do odpowiedzialności* [w:] M. Miessen, *Koszmar partycypacji*, przeł. M. Choptiany, Wydawnictwo Bęc Zmiana, Warszawa.
- Przeniosło M. (1998), *Stosunek chłopów Królestwa Polskiego do wojsk i władz rosyjskich, niemieckich i austriackich w latach 1914–1918*, „Dzieje Najnowsze”, 4, 43–61.
- Putnam R.D. (1995), *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, przeł. J. Szacki, Znak, Kraków.

- Sadowska B., Szaja M., Włodarek J. (2019), *Partycypacja społeczna wehikulem rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Sroka B. (2021), *Dychotomia procesu urbanizacji, czyli rozlewanie miast kurczących się w kontekście systemu planowania przestrzennego*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.
- Sutowski M. (2017), *Polityka? Bez klasy, bez sensu (rozmowa z Maciejem Gdulą)*, <https://krytykapolityczna.pl/kraj/sutowski-gdula-klasy/> [dostęp: 28.01.2024].
- Szatur-Jaworska B. (2005), *Diagnozowanie w polityce społecznej. Materiały do studiowania*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Sześciło D. (2015), *Współzarządzanie a usługi publiczne* [w:] S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne* (286–301), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Szostok-Nowacka P.E. (2019), *Znaczenie poczucia podmiotowości dla aktywności społecznej w przestrzeni samorządowej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K – Politologia”, 26(1), s. 141–157.
- Sztompka P. (2000), *Trauma wielkiej zmiany. Społeczne koszty transformacji*, Instytut Spraw Publicznych PAN, Warszawa.
- Sztompka P. (2016), *Kapitał społeczny. Teoria przestrzeni międzyludzkiej*, Znak, Kraków.
- Sztompka P., Hausner J. (2023), *Dwa eseje o wiarygodności*, Wydawnictwo Nieoczywiste, Warszawa.
- Szymaniak M. (2021), *Zapaść. Reportaże z mniejszych miast*, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec.
- Śleszyński P. (2016), *Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Śwital P. (2019), *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*, Instytut Naukowo-Wydawniczy Spatium, Radom.
- Thoreau H.D. (2021), *O obywatelskim nieposłuszeństwie*, przeł. M. Barski, Wydawnictwo Etiuda, Kraków.
- Welon Z. (1992), *Drogi awansu chłopów polskich w świetle wskaźników antropologicznych*, „Przegląd Antropologiczny”, 55, 91–99.
- Wendt J. (2007), *Wymiar przestrzenny struktur i aktywności społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Zagała Z. (2003), „Aktorzy” i „konsumenci” w świecie lokalnym. *Kultura obywatelska mieszkańców wybranych gmin województwa śląskiego*, [w:] E. Jurczyńska-McCluskey, M.S. Szczepański (red.), *Demokracja lokalna i partycypacja obywatelska: zachodnioamerykańskie i europejskie doświadczenia; polskie obawy i perspektywy*, Śląskie Wydawnictwa Naukowe, Wydawnictwo Akademii Techniczno-Humanistycznej, Tychy–Bielsko-Biała.
- Ziętkowska J. (2014), *Przepis na młodego obywatela. Znaczenie edukacji obywatelskiej w kształtowaniu postawy aktywnego zaangażowania młodzieży w życie społeczności lokalnej*, „Animacja Życia Publicznego”, 4, 9.

## Dokumenty

- CBOS (2020), *Komunikat z badań: Aktywność Polaków w organizacjach obywatelskich*, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K\\_037\\_20.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_037_20.PDF) [dostęp: 28.01.2024].
- Europejski Kongres Samorządów (2023), *Ranking finansowy samorządu terytorialnego w Polsce 2022*, Fundacja Instytut Studiów Wschodnich, Warszawa.

- GUS (2018), *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2018 r. Stan w dniu 31 grudnia*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- GUS (2021), *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2021 r. Stan w dniu 31 grudnia*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Urząd Miasta Starachowice (2022), *Raport o stanie Gminy Starachowice za rok 2021*, [https://bip.um.starachowice.pl/bip/54\\_umstarachowice/fckeditor/file/Raport%20o%20stanie%20gminy/2022%20rok/Raport%20o%20stanie%20gminy%20za%20rok%202021.pdf](https://bip.um.starachowice.pl/bip/54_umstarachowice/fckeditor/file/Raport%20o%20stanie%20gminy/2022%20rok/Raport%20o%20stanie%20gminy%20za%20rok%202021.pdf) [dostęp: 28.01.2024].
- Sesja Rady Miejskiej (24.02.2023), <https://esesja.tv/transmisja/35461/sesja-rady-w-dniu-piatek-24-lutego-2023.htm> [dostęp: 28.01.2024].
- Stowarzyszenie Wrażliwi Społecznie (2023), *Zaangażowanie mieszkańców Starachowic w inicjatywę bezpłatnej komunikacji. Publiczny raport z projektu z elementami ewaluacji*, <http://aktywniobywatelestarachowice.pl/> [dostęp: 28.01.2024].
- Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu – Europa 2020* (2010), „Rocznik Integracji Europejskiej”, 345–381.

## Akty prawa

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U.1997.78.483.
- Uchwała Nr XIV/14/2016 Rady Miejskiej w Starachowicach (2016), *Uchwała w sprawie zmiany nazwy ulicy Krzosa na Bankową/Jadwigi Kaczyńskiej*.
- Uchwała Nr IV/1/2017 Rady Miejskiej w Starachowicach (2017), *Gminny Program Rewitalizacji dla Gminy Starachowice na lata 2016–2025*, [https://bip.um.starachowice.pl/bip/54\\_umstarachowice/fckeditor/file/Sesje%20RM/IV-2017%20-%202031%20marzec%202017%20rok/Uchwa%C5%82a%20Nr%20IV\\_1\\_2017.pdf](https://bip.um.starachowice.pl/bip/54_umstarachowice/fckeditor/file/Sesje%20RM/IV-2017%20-%202031%20marzec%202017%20rok/Uchwa%C5%82a%20Nr%20IV_1_2017.pdf) [dostęp: 28.01.2024].
- Uchwała Nr XVI/8/2018 Rady Miejskiej w Starachowicach (2018), *Strategia Rozwoju Gminy na lata 2018–2027*, [https://bip.um.starachowice.pl/bip/54\\_umstarachowice/fckeditor/file/Rewitalizacja/uchwala\\_strategia\\_ostateczny\\_dokument.pdf](https://bip.um.starachowice.pl/bip/54_umstarachowice/fckeditor/file/Rewitalizacja/uchwala_strategia_ostateczny_dokument.pdf) [dostęp: 28.01.2024].
- Ustawa o dostępie do informacji publicznej (2001), Ustawa z 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2001 Nr 112, poz. 1198.
- Ustawa o rewitalizacji (2015), Ustawa z 9 października 2015 roku o rewitalizacji, Dz.U. 2015, poz. 1777.
- Ustawa o samorządzie gminnym (2019), Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95.

## Strony internetowe

- Starachowice-Net, *Skatepark, tężnia solankowa, rewitalizacja osiedla Żeromskiego – kiedy zostaną zrealizowane projekty mieszkańców z Budżetu Obywatelskiego?*, <http://www.starachowice-net.pl/informator/news/skatepark-t-nia-solankowa-rewitalizacja-osiedla-zeromskiego-kiedy-zostan-zrealizowane-projekty-mieszka-c-w-z-bud-etu-obywatelskiego> [dostęp: 28.01.2024].