



IM. STEFANA

FUNDACJA  
BATOREGO

forumIdei



# O raporcie *Polki i Polacy o samorządności. W poszukiwaniu obywatelskiej opowieści o samorządzie lokalnym. Raport z badań*

## Komentarz

---

Paweł Kubicki

**Raport *Polki i Polacy o samorządności. W poszukiwaniu obywatelskiej opowieści o samorządzie lokalnym. Raport z badań*** Adama Gendźwiłła i Doroty Wiszejko-Wierzbickiej jest niezwykle aktualny i potrzebny. Aktualny, ponieważ uchwycił moment zmiany postaw wobec samorządu terytorialnego w Polsce. Potrzebny, gdyż wysłała do samorządowców sygnał ostrzegawczy wskazujący na istotne zmiany, jakie zachodzą w podejściu do legitymizacji i w ocenach samorządu. Przez lata twierdzenie, że samorząd terytorialny jest jednym

z najlepszych osiągnięć III RP, traktowano niemal jak dogmat. Przekonywały o tym cykliczne badania, które dowodziły, że zaufanie do samorządu terytorialnego stale rośnie, oraz dobre opinie o jego funkcjonowaniu. Także liczne oceny eksperckie ukazywały samorząd w pozytywnym świetle. Niewątpliwie wiele w tym prawdy, jednak nowa rzeczywistość stwarza zupełnie nowe ramy odniesienia do samorządu, co wpływa na postawy wobec niego i o nim opinie.

Autorzy raportu słusznie zidentyfikowali trzy główne atuty samorządu terytorialnego, które przez lata stanowiły o jego silnej pozycji w społecznościach lokalnych – są to bliskość ludzi, apolityczność i sprawność inwestycyjna. Atuty te

<sup>1</sup> A. Gendźwiłł, D. Wiszejko-Wierzbicka, *Polki i Polacy o samorządności. W poszukiwaniu obywatelskiej opowieści o samorządzie lokalnym. Raport z badań*, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/02/RAPORT\\_Polki.i.Polacy.o.samorzadnosci.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/02/RAPORT_Polki.i.Polacy.o.samorzadnosci.pdf) [dostęp: 4 kwietnia 2022].

jednak właśnie się wyczerpują, a to z kolei sprawia, że podejście do samorządu terytorialnego się zmienia.

## **Oddalająca się bliskość samorządu**

To, że samorząd terytorialny jest blisko mieszkańców, można uznać za dość oczywiste stwierdzenie – taka jest wszak idea samorządowa. Jak wykazują autorzy raportu, bliskość stanowi jeden z najważniejszych atutów samorządu terytorialnego, co przekłada się na jego pozytywne oceny. Sytuacja diametralnie się jednak zmieniła, na co zasadniczy wpływ ma trwająca już dwa lata pandemia.

Popularne stwierdzenie, że „nic nie trzyma się tak dobrze jak prowizorka”, w nieco ironicznym tonie oddaje jeden z kluczowych elementów polskiej tożsamości. W naszej rzeczywistości faktycznie możemy znaleźć wiele rozwiązań, instytucji, budynków itp., które były tworzone jako tymczasowe, ale z biegiem lat stały się trwałymi elementami polskiego pejzażu i sfery publicznej. Pandemia COVID-19 niestety sprzyja wprowadzaniu różnych rozwiązań tymczasowych, zwłaszcza takich, które oddalają samorząd i jego instytucje od mieszkańców. Z jednej strony wiąże się to z formalnymi przepisami i restrykcjami wynikającymi z sytuacji pandemicznej. Z drugiej strony zaś – pandemia stała się prawdziwie rewolucyjnym impulsem do upowszechniania się pracy zdalnej i e-usług. Jeśli brać pod uwagę modernizację państwa i jego cyfryzację, można to niewątpliwie uznać za dobre zjawisko. Paradoksalnie jednak jest to problematyczne dla samorządów terytorialnych. Fakt, że nie można załatwiać spraw urzędowych w bezpośrednim kontakcie, przyczynia się do narastającego poczucia alienacji samorządu ze społeczności lokalnych. Samorząd, który przestaje być bliski, traci swój najważniejszy atut. O ile obecnie sporo rozwiązań „alienujących” samorząd ma charakter tymczasowy, bo zostały wprowadzone na okres pandemii, o tyle trzeba mieć świadomość, że wiele z nich może pozostać na dłużej i będą postrzegane jako antyobywatelskie.

W tym przypadku dochodzi jeszcze inna kwestia. Wraz z postępującą brutalizacją życia publicznego narasta poczucie fizycznego zagrożenia osób sprawujących funkcje publiczne. Po tragicznym wydarzeniu, jakim było morderstwo prezydenta Gdańska Pawła Adamowicza, różne groźby kierowane wobec samorządowców nabierają nowych znaczeń i mogą wzbudzać faktyczne poczucie zagrożenia. W takiej sytuacji nie dziwi fakt, że urzędy miast i gmin, wykorzystując sytuację pandemii i upowszechnianie się e-usług, stają się coraz mniej dostępne dla mieszkańców. To niestety bardzo niebezpieczne zjawisko. Jeśli bowiem urzędy i instytucje samorządowe zaczną być postrzegane jako miejsca, w których „władza odgradza się od ludzi”, to stracą swoją legitymizację i kluczowy atut – bliskość mieszkańców.

## **Apolityczność**

Apolityczność wskazywana jest często jako ważny atut samorządu. Analiza tej kwestii wymaga jednak pewnego wprowadzenia. Przede wszystkim samorząd z natury rzeczy jest polityczny, gdyż tworzy politykę rozumianą jako działanie na rzecz dobra wspólnego. W polskiej tradycji językowej słowo „polityka” ma jednak bardzo negatywne konotacje – kojarzy się raczej z podziałami i konfliktami, a nie działaniem dla wspólnoty. Z tego powodu apolityczność traktowana jest jako cenny zasób, choć rozumiany raczej jako abstrahowanie od afiliacji politycznych i konfliktów z tym związanych. W przypadku samorządu terytorialnego wydaje się to o tyle uzasadnione, że nawet jeśli jest on reprezentowany przez osoby należące do partii politycznych, to ich aktywność sprowadza się najczęściej do rozwiązywania konkretnych problemów lokalnych, a nie uczestnictwa w sporach ideologicznych. Ostatnio jednak samorządowcy są coraz częściej postrzegani jako jedna ze stron ogólnopolskiego konfliktu politycznego. Dzieje się tak z wielu powodów, ale prawdopodobnie najważniejszą przyczyną jest to, że rząd centralny coraz częściej bywa utożsamiany z jedną partią polityczną, która do samorządów ma – delikatnie mówiąc – sceptyczne nastawienie.

Konflikty między samorządem a rządem centralnym/federalnym są czymś oczywistym w każdej demokracji. Ścierają się w takiej sytuacji różne interesy i wizje ustrojowe, a od jakości demokracji zależy, w jaki sposób są one negocjowane. W Polsce mamy w ostatnich latach zupełnie inną sytuację. Rządząca od siedmiu lat partia Prawo i Sprawiedliwość zdążyła już niemal zupełnie zanektować państwo i jego instytucje. To sprawia, że naturalny w demokracji spór między samorządem a rządem centralnym w polskim przypadku ma charakter konfliktu na osi: samorząd kontra partia polityczna Prawo i Sprawiedliwość. W raporcie autorzy podkreślają wyraźnie, że taka sytuacja przekłada się na spadek poparcia i zaufania dla samorządu, który zaczyna być postrzegany jako „polityczny”. W tej sytuacji można mówić o swoistym błędnym kole. Samorządy, którym rząd centralny coraz bardziej ogranicza autonomię, a zwłaszcza możliwości finansowe, siłą rzeczy muszą wchodzić w spór z tym rządem, aby wypełniać jedną ze swoich podstawowych misji – dbanie o jakość życia mieszkańców. To jednak powoduje, że mieszkańcy, w imieniu których występuje samorząd, coraz częściej postrzegają go jako część opozycji w politycznym sporze ogólnokrajowym. Przekaz ten wzmacniają media publiczne, których rola sprowadza się już niemal wyłącznie do medialnej obsługi partii rządzącej. Przedstawiają one samorządy jako część „opozycji totalnej” stojącej na drodze sanacji i modernizacji kraju. Wszystko to sprawia, że niezależnie od swoich niewątpliwych racji samorządy tracą ważny atut – bezstronność i apolityczność.

## Sprawność inwestycyjna

Trzecim atutem samorządu, jak podkreślają autorzy badań, jest sprawność inwestycyjna. W dużej mierze wynika to z faktu, że dzięki środkom unijnym samorząd stał się ważnym inwestorem. Dzięki temu polskie miejscowości pod względem infrastrukturalnym i estetycznym przeszły w ostatnich dwóch dekadach prawdziwą rewolucję. Przełożyło się to na widoczny wzrost poczucia dumy lokalnej, czego beneficjentami były samorządy terytorialne. Jednak także w przypadku sprawności inwestycyjnej na horyzoncie

widać istotne problemy. Przede wszystkim chodzi o kwestię kryzysu finansów samorządowych<sup>2</sup>.

Samorządy, hojnie wspierane przez fundusze unijne, przyzwyczyły ludzi do działań inwestycyjnych, które w opinii mieszkańców świadczyły o rozwoju ich miejscowości. Kryzys finansów samorządowych, który w przyszłości będzie się jeszcze pogłębiał, sprawi, że środków na inwestycje zabraknie, co z dużym prawdopodobieństwem przełoży się na negatywną ocenę działań prorozwojowych samorządów. W tym kontekście raport wskazuje na istotny problem. Samorządowcy są generalnie kiepsko oceniani jako menadżerowie, a właśnie menadżerskie umiejętności i kompetencje przydałyby się w sytuacji, gdy trzeba będzie zarządzać budżetami kurczącymi się wskutek wzrostu kosztów bieżących. W tym miejscu należy podkreślić, że to na samorządzie leży obowiązek utrzymywania ważnych dla wspólnot lokalnych placówek, takich jak: szkoły, biblioteki, obiekty sportowe, nie mówiąc już o spektakularnych i bardzo drogich w utrzymaniu tzw. białych słońcach. Przy rosnących kosztach energii i jednoczesnym kryzysie finansów samorządowych utrzymywanie oraz funkcjonowanie tych instytucji będzie z pewnością utrudnione, a ocenę za ten stan rzeczy mieszkańcy będą wystawiać samorządom.

## Mit(y) początku polskiej samorządności

Raport porusza też ważną kwestię historycznego zakorzenienia samorządu, a właściwie ukazuje problemy z poszukiwaniem samorządowego mitu początku. Mit początku z wielu powodów odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu tożsamości zbiorowych. Problem w tym, że – jak wykazują

<sup>2</sup> Z grona ekspertów samorządowych Fundacji im. S. Batorego wyszło już sporo analiz na ten temat. Spośród ostatnich najbardziej kompleksowo problem ujmują: J. Łukomska, P. Świaniewicz, *Ewolucja sytuacji finansowej samorządów terytorialnych w Polsce po 2014 roku*, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/05/Ewolucja-sytuacji-finansowej-samorzadow\\_final.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/05/Ewolucja-sytuacji-finansowej-samorzadow_final.pdf) oraz J. Łukomska, P. Świaniewicz, *W jaki sposób pogarszanie się sytuacji finansowej wpływa na zmiany w realizowanych politykach lokalnych?*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/11/W-jaki-sposob-pogarszanie-sie-sytuacji-finansowej-wplywa-na-zmiany-w-realizowanych-politykach-lokalnych.pdf> [dostęp: 17.03.2022].

autorzy raportu – mit założycielski Polski samorządowej do tej pory się nie ukształtował. Jest to niewątpliwie prawda, jeśli jednak przywołamy tu koncepcję Stanisława Ossowskiego, który rozróżnił ojczyznę ideologiczną i ojczyznę prywatną, to sprawa ta wygląda nieco inaczej. Z perspektywy ojczyzny ideologicznej – w tym przypadku państwa polskiego – próby kształtowania mitu założycielskiego polskiego samorządu w odniesieniu do dziedzictwa Solidarności zupełnie się nie sprawdziły. Nie jest to specjalnie zaskakujące. Pamięć o ruchu solidarnościowym została ukształtowana wokół tzw. wielkich narracji, a zatem w wyobraźni zbiorowej Polek i Polaków funkcjonuje raczej jako jeden z wielu zrywów narodowo-niepodległościowych, a nie jako tzw. narracja konkretna charakterystyczna dla kwestii samorządowej. W tym przypadku zabrakło też symbolicznego momentu zmiany podkreślającego transformację roku 1989. Dotyczyło to szczególnie wymiany lokalnych elit władzy – często przecież dawny naczelnik gminy/miasta zostawał w nowej rzeczywistości wójtem/burmistrzem.

Jeśli jednak spojrzymy na tę kwestię z perspektywy ojczyzny prywatnej, bazującej na pamięci lokalnej, to możemy mówić o wielu różnych mitach początku lokalnej samorządności w poszczególnych regionach. Wynika to w dużej mierze z faktu, iż w okresie odradzania się europejskiego samorządu w XIX wieku ziemie polskie przynależały do różnych systemów politycznych, dlatego do dziś różna jest tam pamięć o tradycjach samorządowych. Przykładowo w byłej Galicji, a szczególnie w Krakowie, mit założycielski samorządu miejskiego odwołuje się do okresu autonomii

galicyjskiej, która w pamięci zbiorowej zapisała się tam jako lokalna wersja miejskiej *belle époque*. W Krakowie prezydenci miasta z tego okresu, zwłaszcza Józef Dietl czy Juliusz Leo, do dziś uważani są za najważniejsze osoby w lokalnym panteonie bohaterów. Podobnie jest w innych regionach, gdzie postaci ikoniczne dla wspólnot lokalnych swoją działalność samorządową realizowały dużo wcześniej niż przed przełomem 1989 roku. Paradoksalnie z tego właśnie powodu, mimo pesymistycznych konkluzji zawartych w raporcie, istnieje spory kapitał do budowania mitu założycielskiego polskiej samorządności. Taki mit powinien być jednak silniej spluralizowany i oparty bardziej na pamięciach ojczyzn prywatnych niż na historii ojczyzny ideologicznej.

Podsumowując: lektura raportu może stać się impulsem, który pozwoli wyjść z dotychczasowej strefy komfortu, co dotyczy zarówno samych samorządowców, jak i ekspertów zajmujących się tą problematyką. Przez lata entuzjastyczne sondaże, opinie ekspertów oraz spektakularne wyniki wyborcze utwierdzały wszyskich w przekonaniu, że samorząd bardzo mocno zakorzenił się w społeczeństwie, a obywatele są gotowi za niego „umierać”. Raport pokazuje nam jednak, że w sytuacji, gdy w sposób istotny zmienia się kontekst, przewartościowaniu ulegają też postawy i opinie dotyczące samorządu. Polska samorządna wymaga dziś gruntownego namysłu nad tym, jak odnaleźć się w nowej rzeczywistości, która będzie wyznaczana przez skutki pandemii, kryzys finansów samorządowych oraz rosnącą polaryzację polityczną i brutalizację życia publicznego.

**Paweł Kubicki** – dr hab., socjolog i antropolog kultury, adiunkt w Instytucie Studiów Europejskich Uniwersytetu Jagiellońskiego, członek Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji Batorego. Specjalizuje się w badaniu społeczno-kulturowych aspektów funkcjonowania i rozwoju miast. Pracował w międzynarodowych zespołach badawczych zajmujących się problematyką miejską. Autor książki *Miasto w sieci znaczeń. Kraków i jego tożsamości* oraz raportu *Nowi mieszkańcy w nowej Polsce*.

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach  
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Joanna Liczner  
Korekta: Agnieszka Łodzińska  
Warszawa 2022  
ISBN 978-83-66544-37-6