



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO



Demokracja Lokalna

Polska demokracja lokalna – formalna otwartość, realna bezsilność

Komentarz

Grzegorz Makowski

Lokalna demokracja jest taka sobie. Gdy mieszkaniec chce naprawdę coś wiedzieć, sprawdzić, porozmawiać z władzą, o coś zapytać czy zaproponować, nierzadko okazuje się, że drzwi do samorządu są ledwie uchylone – dla jawności, dialogu i aktywności obywatelskiej. *Indeks Codziennej Demokracji Lokalnej* i głosy jego odbiorców uwypuklają znane, ale nawracające bolączki lokalnej demokracji: zbyt ni formalizm, deficyt sprawczości mieszkańców oraz niezbyt partnerskie traktowanie ich przez lokalne władze.

Napisałem ten tekst w czasie interesującej wymiany poglądów między badaczami i aktywistami na temat *Indeksu Codziennej Demokracji Lokalnej (ICDL)*. Dyskusja dotyczyła jego metodologicznych ograniczeń. Ponieważ tekst opiera się w pewnym stopniu właśnie na wynikach *ICDL*, pozwolę sobie zacząć od kilku słów na ten temat.

W lutym 2026 roku opublikowaliśmy *Indeks codziennej demokracji lokalnej*. Autorzy – Anna Dąbrowska, Adam Gendźwiłł, Jarosław Flis, Marta Lackowska i Borys Martela – pokazują w nim, jak funkcjonuje codzienna demokracja we wszystkich gminach w Polsce pomiędzy wyborami samorządowymi. Punktem wyjścia były dla nich dane Głównego Urzędu Statystycznego zbierane w cyklu dwuletnim; pierwsza edycja *Indeksu* opiera się na danych z 2022 roku.

Średnia wartość *Indeksu* dla kraju wyniosła 42 punkty w skali 0–100. Na wynik złożyło się 16 wskaźników pogrupowanych w trzy obszary: transparentność, otwartość i responsywność oraz aktywność i upodmiotowienie mieszkańców. Najstabsze okazały się wyniki w obszarze otwartości i responsywności (średnio

Indeks oczywiście ma swoje ograniczenia, o których piszą zresztą sami jego twórcy. Zgadzam się z wieloma zarzutami wobec *Indeksu*, które pojawiły się w mediach i na platformach społecznościowych, a z którymi (na ile mogłem) zapoznałem się przed napisaniem tego tekstu. Tak, *Indeks* opiera się niemal wyłącznie na jednym źródle. Problem owego źródła, którym w głównej mierze jest jeden konkretny komponent statystyki publicznej, opierający się na sprawozdawczości samorządów, polega na tym, że daje ono dość jednostronny, formalny obraz badanego zjawiska. Z tego powodu *Indeks*, co jest mu również wypominane, daje „płaski” obraz zjawisk, które opisuje – transparentności funkcjonowania gmin, otwartości na dialog i responsywności samorządów wobec obywateli, aktywności oraz upodmiotowienia mieszkańców. To wszystko prawda. Jednocześnie te i podobne wady są typowe dla wszystkich indeksów tworzonych na gruncie nauk społecznych – czy to mierzących jakość demokracji, czy poziom postrzeganej korupcji, czy nierówności społeczne. Nie chcę zagłębiać się w metodologiczną dyskusję, choć jako socjolog i osoba, która w życiu sama współtworzyła klika indeksów, czuję w tym względzie dużą pokusę. Poprzestanę na tym, że mimo ograniczeń czy wad, którymi obarczone są źródła danych, z jakich korzystali twórcy *Indeksu*, dobrze, że on powstał. Gdy bowiem studiuję jego wyniki, mam poczucie, że całkiem właściwie (nie schodząc na poziom poszczególnych gmin) dokumentuje on to, co bez niego można oceniać jedynie w kategoriach własnych intuicji albo tylko w oparciu o punktowe, jednorazowe badania.

Demokracja lokalna ma się w Polsce „tak sobie” – we wszystkich trzech wspomnianych wymiarach, które *Indeks* opisuje. Dzięki temu narzędziu możemy to lepiej ocenić i mieć podstawę do śledzenia zmian w czasie – jeśli tylko *Indeks* będzie powtarzany. Znaleźlibyśmy też potwierdzenie tego, smutnego dość, obrazu lokalnej demokracji w wielu szczegółowych, monograficznych badaniach poświęconych samorządom. Dajmy więc szansę *Indeksowi* i zobaczymy, jak będzie się zachowywać w kolejnych pomiarach. Tylko tak bowiem – w dłuższej perspektywie – będzie można prawidłowo ocenić jego rzetelność i przydatność do oceny jakości czy może raczej bylejakości lokalnej demokracji. Ale nawet gdy mamy do dyspozycji tylko jedną edycję, myślę, że jest to wystarczający materiał do refleksji nad tym, dlaczego samorządowa demokracja wypada „tak sobie”. Dodatkowego materiału do rozważań dostarczają opinie 140 mieszkańców, które zgromadziła Fundacja, aby sprawdzić, jak odbierany jest *Indeks*, ale też żeby przyjrzeć się bliżej temu, co adresaci badania sądzą o jego wynikach. Dalej omawiam wyniki tego minisondażu.

Za mało przejrzystości w gminach

Jeśli chodzi o ocenę przejrzystości działania samorządów, to w wypowiedziach mieszkańców, którzy odpowiedzieli na zaproszenie Fundacji, dominuje ocena krytyczna. Problemem nie jest to, że informacji nie ma, lecz że są one udostępniane w sposób mało przyjazny. W tej sytuacji pojawia się przekonanie, że gminy realizują jedynie minimum: prowadzą Biuletyn Informacji Publicznej, publikują część

27 punktów). Publikacja *Indeksu* wywołała szeroką debatę publiczną.

W marcu 2026 roku – żeby zestawić wyniki *Indeksu* z opiniami mieszkańców – przeprowadziliśmy otwartą, anonimową ankietę internetową, w której poprosiliśmy respondentów o ocenę swojego samorządu w tych samych trzech obszarach. W ankiecie wypowiedziało się 140 osób.

Tekst Grzegorza Makowskiego to głos w dyskusji wokół *Indeksu* i podsumowanie wyników ankiety.

Jeszcze w 2026 roku ukażą się druga edycja *Indeksu*, oparta na danych z 2024 roku (odnoszących się do obecnej kadencji władz samorządowych), a także raport z badań terenowych.

dokumentów, transmitują sesje, ale nie traktują jawności jako realnej wartości ani narzędzia budowania zaufania i zachęcania mieszkańców do aktywnego uczestnictwa w życiu gminy. Wskazywano na problem z dostępem do informacji publicznej na wniosek. Urzędy nie zachowują w tym przypadku ustawowych terminów lub udzielają wymijających, ogólnikowych odpowiedzi. To niejednokrotnie skutkuje walką mieszkańców z gminami w sądach. Inną kwestią, która pojawiła się w odpowiedziach przesłanych do Fundacji, jest nieprzejrzystość gminnych finansów, procesów inwestycyjnych czy funkcjonowania spółek komunalnych. W części wypowiedzi pojawiają się zarzuty nepotyzmu, klientelizmu i lokalnych układów.

Pojawiały się też głosy pozytywne. Podkreślano, że informacje są dostępne w BIP, na stronach internetowych, w mediach społecznościowych, przez system eSesja, portal mieszkańca lub kanały sołeckie. Ale nawet w przypadku pozytywnych ocen często pojawiało się zastrzeżenie, że informacja powinna być bardziej zrozumiała, uporządkowana i dostępna z wyprzedzeniem.

Dialog z mieszkańcami jest, ale tylko przez uchylone drzwi

W wypowiedziach dotyczących responsywności i otwartości na dialog poziom krytycyzmu był jeszcze wyższy. Odpowiadający podkreślali różnicę między formalną a realną stroną dialogu z władzami. W wielu wypowiedziach pojawiło się przekonanie, że konsultacje, dyżury radnych, ciała doradcze czy spotkania z mieszkańcami istnieją głównie „na papierze”. Najczęściej powtarzający się wątek to fasadowość konsultacji społecznych. Odbywają się one, gdy literalnie wymaga tego prawo, są słabo nagłaśniane, prowadzone w mało dostępnych formach lub terminach, a ich wyniki nie wpływają na decyzje władz. Obraz konsultacji, jaki wyłania się z tych wypowiedzi, to rytuał legitymizujący już podjęte decyzje. Drugim często pojawiającym się wątkiem był brak reakcji na pytania, pisma, wnioski, inicjatywy lokalne czy postulaty organizacji społecznych. Odpowiadający wspominali o ignorowaniu próśb o spotkania albo o konieczności wielomiesięcznego oczekiwania na reakcję oraz nieprzekładaniu ustaleń z konsultacji (jeśli już w końcu się odbywają) na konkretne działania. Z kolei ciała doradcze, takie jak rady seniorów, młodzieżowe rady, rady kobiet czy rady pożytku, również są oceniane jako fasadowe. Problemem nie jest więc wyłącznie niedostatek dialogu, ale też brak przełożenia na działania i decyzje. Kolejnym wątkiem powracającym w wypowiedziach są relacje z radnymi i ciałami doradczymi. W części gmin radni dyżurują, są dostępni i uczestniczą w zebraniach mieszkańców. Częściej jednak wskazywano na bierność radnych i dyżury w niedogodnych godzinach, co wzmaga przekonanie, że radni jedynie „przyklepują” decyzje włodarzy. W wypowiedziach pojawił się też wątek selektywnego dialogu. Część odpowiadających zauważyła, że gminy chętniej współpracują z osobami i organizacjami przychylnymi władzom. Krytycy są pomijani, traktowani jako zagrożenie, a ich udział w dialogu jest utrudniony. Ten motyw łączy się z szerszym poczuciem lokalnego klientelizmu: dostęp do dialogu ma zależeć nie od obywatelskiej aktywności, lecz od jakości relacji z lokalną władzą.

W wypowiedziach pojawiają jednak także oceny pozytywne. Z niektórych wynika, że radni dyżurują, urzędnicy są dostępni, gminy pomagają w organizacji spotkań, prowadzą rzetelne konsultacje, wspierają inicjatywy lokalne i utrzymują dobre relacje z NGO. Tak że na pewno w części samorządów istnieją dobre praktyki i realna otwartość na dialog z mieszkańcami. Choć nawet w pozytywnych odpowiedziach, podobnie jak w przypadku jawności, pojawia się czasem zastrzeżenie, że dialog mógłby być bardziej systematyczny i dostępny.

Mieszkańcy średnio aktywni

Także w odpowiedziach dotyczących aktywności i upodmiotowienia mieszkańców dominują negatywne oceny. Często wskazywano, że w gminach istnieją pewne formalne narzędzia partycypacji – fundusz sołecki, budżet obywatelski, komisje skarg i wniosków, konsultacje, inicjatywa lokalna czy rady osiedli – ale wiele z nich działa fasadowo albo jest podporządkowanych lokalnej władzy. Najczęściej pojawiający się motyw to przekonanie, że mieszkańcy mogą zgłaszać uwagi, skargi, petycje lub projekty, lecz ich głos rzadko jest brany pod uwagę. W efekcie procedury istnieją, jednak nie dają mieszkańcom poczucia sprawczości. Inny wątek stanowi słabość narzędzi partycypacyjnych. Budżet obywatelski bywa przedstawiany jako „coraz mniej obywatelski”: projekty są opóźniane, nierealizowane albo przejmowane przez urząd czy radnych. Fundusz sołecki jest oceniany ambiwalentnie: część respondentów wypowiada się o nim pozytywnie, ale pojawia się zarzut, że jego wydatkowanie jest kontrolowane wyłącznie przez wójta i/lub wykorzystywane do realizacji podstawowych zadań gminy. Inicjatywa lokalna i inicjatywa uchwałodawcza są często określane jako martwe, nieznanne mieszkańcom albo obwarowane barierami formalnymi. Inny powracający problem to selektywne udzielanie wsparcia przez gminy. Pomoc, dotacje, przestrzeń do działania i promocję otrzymują głównie organizacje „swoje”, powiązane z władzami, przychylne gminie albo użyteczne politycznie. Organizacje, które odważą się na krytykę, są pomijane, traktowane podejrzliwie. W tym sensie upodmiotowienie mieszkańców bywa postrzegane nie jako zasada, ale jako swoisty przywilej tych, którzy dobrze żyją z władzą. W odpowiedziach pojawia się także wątek niskiej aktywności mieszkańców. Część odpowiadających wskazuje na brak zainteresowania sprawami gminy czy na małą liczbę aktywistów i organizacji. Inni podkreślają, że bierność jest skutkiem negatywnych doświadczeń w kontaktach z gminami: ignorowania uwag, braku reakcji urzędów, pozorności konsultacji i poczucia, że „i tak nic się nie da”. Niska aktywność bierze się więc zarówno z postaw mieszkańców, jak i ze sposobu działania gmin, który nierzadko zniechęca do zaangażowania.

Pojawiały się też pozytywne głosy. Wskazywano m.in. na dobrze działające fundusze sołeckie, dużą aktywność w kołach gospodarstw wiejskich czy w ochotniczych strażach pożarnych. Ogólnie jednak w opinii uczestników minisondażu aktywność społeczna funkcjonuje jakby „mimo” samorządu. Istnieją „my”, czyli mieszkańcy, i „oni” – władza. Respondenci opisują lokalnych społeczników, rady osiedli czy sołtysów jako ważnych aktorów życia lokalnego, a jednocześnie często podkreślają, że ich wpływ jest ograniczany przez urząd, uzależniony od dobrej woli władz albo sprowadzany do wykonywania zadań, które powinny należeć do samorządu.

Co zrobić, żeby lokalna demokracja była mocniejsza?

Co do możliwości poprawy jakości lokalnej demokracji, to spora część odpowiadających zaproponowała dość radykalne recepty, wskazując na przykład, że potrzebna jest „zmiana władzy”. W wypowiedziach wspomniano o potrzebie podtrzymania dwukadencyjności, wprowadzenia mocniejszego nadzoru instytucjonalnego i społecznego, a nawet kompleksowej reformy samorządu. W wypowiedziach pobrzmiwało przekonanie, że głównym problemem nie są procedury, lecz utrwalona kultura rządzenia: zamknięta, hierarchiczna, niechętna krytyce i oparta na lokalnych układach.

Część odpowiedzi zawiera konkretne rekomendacje. Najczęściej powtarza się postulat większej jawności i uporządkowania informacji: przejrzysty BIP, łatwo dostępny rejestr umów, szybkie publikowanie protokołów z sesji rad, lepsza jakość nagrań z sesji, informowanie mieszkańców nie tylko o sukcesach, ale także o problemach. Ciekawym wątkiem, który pojawił się w odpowiedziach, jest to, że informacja pochodząca od władz gminnych powinna być zrozumiała i łatwa do znalezienia. Powtarzał się też postulat realnych konsultacji społecznych. Chodzi o odpowiednio wczesne informowanie mieszkańców,

spotkania w dogodnych miejscach, stworzenie warunków do swobody zabierania głosu na sesjach i komisjach, zwiększanie udziału mieszkańców w projektowaniu inwestycji oraz wyjaśnianie, dlaczego dane uwagi zostały przyjęte lub odrzucone. Dobrą praktyką byłyby cykliczne debaty lokalne, „kawiarenki obywatelskie”, fora mieszkańców lub lokalne centra aktywności. Ważnym wątkiem jest wzmocnienie mechanizmów partycypacji: budżetu obywatelskiego, funduszu sołectkiego, inicjatywy lokalnej, inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, rad osiedli, rad seniorów, rad młodzieżowych i ciał doradczych. Pojawiały się też postulaty budżetów dla jednostek pomocniczych, jasnych zasad podziału środków, większej autonomii sołectw i osiedli oraz możliwości śledzenia realizacji zgłoszonych projektów.

Ciekawe są też głosy dotyczące potrzeby szkoleń dla urzędników i radnych, edukacji obywatelskiej mieszkańców albo powołania rzecznika lub osoby odpowiedzialnej za kontakt z mieszkańcami, potrzeby większego szacunku wobec aktywistów i organizacji społecznych oraz odejścia od traktowania krytyki jako ataku. Wśród przykładów dobrych praktyk wskazywano m.in. wspólne tworzenie strategii rozwoju gminy, aktywne sołectwa prowadzące własną politykę informacyjną, platformy konsultacyjne online, infografiki budżetowe, raporty z konsultacji, lokalne centra aktywności czy deliberatywny budżet obywatelski.

Uczestnicy minisondażu Fundacji nie oczekują więc jedynie większej liczby procedur i regulacji. Chcą realnego uznania mieszkańców za współgospodarzy gminy.

Déjà vu

Wyniki *Indeksu Codziennej Demokracji Lokalnej* z jednej strony kontrastują z ogólnie pozytywnym obrazem samorządu, który wyłania się ze standardowych sondaży realizowanych cyklicznie, na przykład przez Centrum Badań Opinii Społecznej. W nich samorząd od lat cieszy się największym zaufaniem społecznym spośród wszystkich instytucji publicznych, a respondenci wyrażają rosnące poczucie wpływu na sprawy lokalne.

Z drugiej strony, gdy czytam raport omawiający wyniki *Indeksu* oraz dopełniający go minisondaż wśród jego obiorców, mam wrażenie, jakbym cofnął się w czasie o ponad dekadę, gdy pracując jeszcze w Instytucie Spraw Publicznych, w latach 2009–2013, współtworzyłem projekt „Decydujmy razem”. Jego celem było podniesienie poziomu uczestnictwa obywateli w lokalnym życiu publicznym, a więc także wzmocnienie lokalnej demokracji. I z przykrością stwierdzam, że mimo ogólnie dobrych (ale dobrych głównie na poziomie sondaży) ocen jakości lokalnej demokracji wciąż jest ona obciążona licznymi dysfunkcjami, o których dyskutowano już od tamtego czasu, a nawet jeszcze wcześniej.

Indeks mimo swoich metodologicznych ograniczeń prowokuje do refleksji i powrotu do dyskusji o owych dysfunkcjach – niedostatku jawności w gminach, niesprawnego dialogu i słabego upodmiotowienia mieszkańców. A jeśli będzie powtarzany i obroni się przed krytyką, może stać się przyczynkiem do realnych zmian poprawiających jakość lokalnej demokracji.

Grzegorz Makowski – profesor socjologii Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. W latach 2013–2024 dyrektor Programu Odpowiedzialne Państwo i ekspert forumIdei w Fundacji im. Stefana Batorego. W latach 2003–2013 kierownik Programu Społeczeństwa Obywatelskiego w Instytucie Spraw Publicznych. Zaangażowany w wiele badań naukowych i pozarządowych projektów rzeczniczych dotyczących polityki antykorupcyjnej i społeczeństwa obywatelskiego. Inicjator i współautor społecznego projektu ustawy o ochronie sygnalistów. Autor tekstów naukowych, eksperckich i publicystycznych. Współpracuje z Transparency International, UNCAC Civil Society Coalition. Wielbiciel kolarstwa szosowego.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
faks (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 i korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2026
ISBN 978-83-68802-06-1