



You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: O znaczeniu sprawnej komunikacji lokalnej dla budowania społeczeństwa obywatelskiego

Author: Bernard Grzonka, Patrycja Szostok

Citation style: Grzonka Bernard, Szostok Patrycja. (2017). O znaczeniu sprawnej komunikacji lokalnej dla budowania społeczeństwa obywatelskiego. W: P. Grzywna i in. (red.), "Między ideą, pasją a działaniem : księga jubileuszowa dedykowana dr. hab. Marianowi Mitrędze" (S. 328-341). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

BERNARD GRZONKA, PATRYCJA SZOSTOK

Uniwersytet Śląski w Katowicach

O znaczeniu sprawnej komunikacji lokalnej dla budowania społeczeństwa obywatelskiego

Wprowadzenie

Realizowana w Polsce samorządność zakłada upodmiotowienie społeczności lokalnych, które w dużym stopniu przejmują na siebie prawa i obowiązki związane z zarządzaniem jednostką samorządu terytorialnego. W realizacji idea ta napotyka na wiele utrudnień, które są związane nie tylko z brakiem dobrej woli po stronie lokalnych elit politycznych, ale również ze znikomym jej zrozumieniem po stronie szeregowych obywateli. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że społeczność lokalna – w formie rozumianej przez ustawodawcę jako zbiorowość zamieszkująca wydzielone administracyjnie terytorium – jest tworem sztucznym, w wielu przypadkach nieposiadającym tradycyjnych więzi społecznych, które stanowią niezbędną podstawę dla wspólnych działań. Dla zrozumienia, czym jest samorząd i jakie możliwości realizowania swoich dążeń i potrzeb stwarza dla obywateli, dla powstawania realnych podstaw funkcjonowania lokalnych społeczności jednym z najistotniejszych czynników wydaje się być sprawna komunikacja. Niniejsze opracowanie poświęcone jest właśnie zagadnieniom porozumiewania się na poziomie lokalnym jako podstawie realizacji partycypacyjnego modelu samorządu terytorialnego oraz, co jest z tym bezpośrednio związane, społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym.

Społeczność lokalna jako podstawa funkcjonowania samorządu terytorialnego

Podstawą funkcjonowania samorządu terytorialnego jest wspólnota samorządowa, o której mowa jest już w Konstytucji RP, gdzie znajdujemy zapis, że „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”¹, niemal identyczną formułę zawiera ustawa o samorządzie gminnym, natomiast ustawa o samorządzie powiatowym oraz ustawa o samorządzie wojewódzkim stanowią odpowiednio o lokalnej wspólnocie samorządowej i regionalnej wspólnocie samorządowej. Wszystkie te akty prawne traktują wspólnotę jako ogół mieszkańców danego terytorium, co wydaje się nie do końca właściwe przede wszystkim ze względu na fakt, że podstawą automatycznego wyłaniania wspólnoty jest zamieszkiwanie administracyjnie wydzielonego terytorium, co z perspektywy socjologicznej uprawnia do mówienia co najwyżej o *zbiorowościach* różnego rodzaju. Dla zaistnienia wspólnoty konieczne jest bowiem spełnienie szeregu dodatkowych warunków, wśród których wspólna przestrzeń jest niewątpliwie, bardzo istotnym, jednak nie jedynym czynnikiem. Terytorialna odrębność i identyczność – rozumiana jako poczucie tożsamości – jest, według Leona Habudy, czymś, co możemy odnieść do niektórych społeczności, co jednak nie jest odczuwane zawsze przez wszystkich mieszkańców określonych terytoriów, nie może więc być podstawą funkcjonowania samorządu².

Mimo kontrowersji związanych z pewnego rodzaju sztucznością wyłonionych na podstawie wymienionych aktów prawnych wspólnot samorządowych, znajdziemy w literaturze również wiele głosów, które pozwalają stwierdzić, że takie mechaniczne ich wydzielanie ma sens i stanowi podstawę funkcjonowania współczesnych struktur umożliwiających ludziom aktywizowanie się. Na przykład, Barbara Szacka twierdzi, że „przekształcenie zbiorowości terytorialnych w upodmiotowione społeczności lokalne jest jedną, być może nawet najważniejszą, z dróg prowadzących do odbudowy społeczeństwa obywatelskiego, czyli takiego społeczeństwa, w którym funkcjonuje wiele niezależnych od biurokratycznych struktur państwa zrzeszeń, powstających z inicjatywy obywateli w celu samodzielnego rozwiązywania najrozmaitszych problemów społecznych”³. O społeczeństwie obywatelskim w kontekście działalności wspólnot lokalnych będzie mowa w dalszej części tekstu.

¹ Art. 16 ust. 1. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku [Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.].

² S. MICHAŁOWSKI: *Społeczne aspekty filozofii samorządu terytorialnego w Polsce. Od idealizmu do realizmu. W: 20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy.* Red. K. MIECZNIKOWSKA-CZERNIAR, K. RADZIK-MARUSZAK. Lublin, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2012, s. 33.

³ B. SZACKA: *Wprowadzenie do socjologii.* Warszawa, Oficyna Naukowa, 2003, s. 235.

Powiedziano już, że samo zamieszkiwanie na tym samym terytorium wydaje się niewystarczającym czynnikiem dla konstituowania lokalnych wspólnot, warto jednak nadmienić, że pojęcie to nie doczekało się w literaturze jednoznacznej definicji i być może z tego powodu bywa stosowane (według autorów, błędnie) zamiennie z takimi określeniami jak wspólnota samorządowa, społeczność lokalna lub zbiorowość terytorialna. Niezależnie od braku jednoznacznej definicji można jednak wskazać kilka elementów wspólnych, pojawiających się w wielu z nich, które pozwalają scharakteryzować społeczności tego rodzaju. Należą do nich: wspólne terytorium, społeczne interakcje zachodzące między mieszkańcami, wspólne interesy wynikające z faktu wspólnego zamieszkiwania czy wreszcie lokalny sentyment⁴.

Wróćmy na chwilę do samego aspektu terytorialnego funkcjonowania społeczności lokalnych. Z jednej strony bowiem wydaje się on najbardziej oczywistą podstawą ich wyłaniania, z drugiej zaś, prowadzi do nadmiernego upraszczania pojęcia. Jak zauważa Sebastian Kubas, odwołując się do słów Giovanniego Sartoriego, „jeśli utożsamimy zakres samorządu z przestrzenią, to zauważymy, że im bardziej jest ona abstrakcyjna, niedookreślona i nieograniczona, tym mniejsza jest siła sprawcza samorządu”⁵. Terytorium nie zawsze okazuje się przestrzenią „naturalną”, co prowadzi do swoistej dwoistości współczesnych społeczności lokalnych. Czasami terytoria przez nie zajmowane są bowiem przestrzenią wyłanianą na podstawie spontanicznie powstających relacji międzyludzkich, nierzadkie są jednak również sytuacje, kiedy granice gminy, miasta czy powiatu są narzucone administracyjnie, bez względu na tradycyjne granice kontaktów międzyludzkich. Powstaje zatem zasadnicze pytanie, czy w „sztucznych” (bo narzuconych administracyjnie) przestrzeniach możliwe jest wykształcenie poczucia utożsamiania się z danym terytorium, poczucie więzi, przynależności i wspólnoty. To, co jest w aktach prawnych określane jako samorządowa wspólnota, nie może być bowiem całkowicie utożsamiane z pojęciem wspólnoty lokalnej choćby przez wzgląd na fakt, że ta pierwsza (zgodnie z definicją zawartą w ustawie zasadniczej i innych aktach prawnych) jest tworzona odgórnie drogą ustalenia granic jednostki samorządu terytorialnego, co w praktyce może oznaczać, że odnosi się do osób które mają ze sobą niewiele (albo zgoła nic) wspólnego. Wspólnota lokalna jest strukturą jakościowo bardziej zaawansowaną; oprócz faktu zamieszkiwania jednego terytorium charakteryzuje się określonym stosunkiem do tego terytorium, więziami, które są kształtowane na podstawie często wielopokoleniowej styczności,

⁴ M. BARAŃSKI: *Samorządność i podmiotowość samorządu terytorialnego. Władza i polityka lokalna*. W: *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Red. M. BARAŃSKI, S. KANTYKA, S. KUBAS, M. KUŚ. Warszawa, WSP TWP, 2007, s. 19.

⁵ S. KUBAS: *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne a społeczeństwo obywatelskie*. W: *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Red. M. BARAŃSKI, S. KANTYKA, S. KUBAS, M. KUŚ. Warszawa, WSP TWP, 2007, s. 178.

jak również wspólnym rozwiązywaniem potrzeb lub realizacją określonych celów. Wspólne bywają również szanse i perspektywy członków takiej wspólnoty, które wynikają nie tylko z geograficznych uwarunkowań, ale także z jej wewnętrznej charakterystyki⁶.

W literaturze pojawia się wiele głosów, że skupienie się w ustawodawstwie wyłącznie na fakcie zamieszkiwania określonego terytorium jest błędne, ponieważ pomija inne aspekty, które dla wspólnoty samorządowej mogą być nawet ważniejsze niż styczność terytorialna. Na przykład Marcin Sakowicz zauważa, że z perspektywy socjologicznej utożsamianie jednostki terytorialnej ze wspólnotą lokalną jest błędne, ponieważ „pojęcie społeczność lokalna oznacza względnie jednorodną grupę społeczną zamieszkującą niewielkie terytorium, której członkowie znają się przynajmniej z widzenia, w której kontakty są częste i mają osobisty charakter”⁷.

Niezależnie od definicji wspólnoty samorządowej i jej poprawności, trzeba pamiętać, że to właśnie ona została wskazana przez ustawodawcę jako *podmiot* samorządu, czyli ta struktura, której na mocy prawa przynależą określone prerogatywy. Trzeba jednak zaznaczyć, że owe odgórnie nadane regulacje i przywileje bez określonej postawy mieszkańców pozostają pustym zapisem, który nie znajduje praktycznej realizacji. Fundamentalna w tym kontekście wydaje się wola mieszkańców, aby interesować się i – co szczególnie istotne – aktywnie uczestniczyć w realizowaniu własnych interesów. Teoretycznie, jak wskazywał Andrzej Kroński, wola ta wydaje się najbardziej oczywistym elementem świadomości społecznej, niemal przejawem instynktu samozachowawczego, ponieważ polega na ochronie własnej wartości i jednoczeniu się z innymi dla własnego dobra⁸. Można więc stwierdzić, że warunkiem urzeczywistnienia się podmiotowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego jest „odpowiednio upodmiotowiona społecznie, mentalnie i organizacyjnie społeczność lokalna”⁹, będąca ucieleśnieniem idei społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym.

Sztuczne narzucanie wspólnot samorządowych to nie jedyny problem, jaki pojawia się w kontekście możliwości realizacji podmiotowej idei samorządu terytorialnego. Same wspólnoty lokalne (tradycyjnie rozumiane) znaj-

⁶ M. ZAKRZEWSKA: *Rola konsultacji społecznych w budowaniu wspólnoty samorządowej mieszkańców gminy*. W: *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*. Red. H. KISŁOWSKA, E. MAŁAK. Warszawa, Wydział Nauk Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej, 2010, s. 204.

⁷ M. SAKOWICZ: *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*. Warszawa, Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza, 2007, s. 39.

⁸ A. PIEKARA: *Podstawy doktrynalne odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce*. W: *XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce*. Red. E. STASIUK. Radom, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, 2011, s. 18–19.

⁹ *Ibidem*, s. 24.

dują się bowiem w obliczu poważnych zagrożeń, jakie niosą ze sobą procesy globalizacyjne. Można powiedzieć, że wspólnoty przechodzą swego rodzaju transformację i lokalność nabiera obecnie nowego znaczenia. Zamiast wymiaru sentymentalnego pojawia się bardziej pragmatyczne podejście do najbliższego otoczenia. Obecnie, mimo coraz większej mobilności społecznej, ludzie (szczególnie ci lepiej wykształceni) coraz częściej są skłonni utożsamiać się z miejscem, gdzie znajdują zadowalające warunki do zamieszkania, tradycyjne społeczności lokalne odradzają się w nowych miejscach. Można powiedzieć, że w warunkach, kiedy coraz mniej jest trwałych, ugruntowanych tradycją postaw, instytucjonalizacja życia lokalnego, mimo wielu powodów do krytyki, nabiera nowego sensu¹⁰. Zmieniając miejsce zamieszkania człowiek integruje się raczej niechętnie, przyjmuje postawę dystansu wobec problemów lokalnych i relacji międzyludzkich, co często odbywa się ze szkodą nie tylko dla lokalnej społeczności, ale i dla niego samego. Dlatego tak zwany „nowy lokalizm” nie opiera się na kultywowaniu tradycji czy też przestrzeganiu utartych norm i wartości; jest to raczej „wyraz sprzeciwu wobec rozrastającej się biurokracji państwa, jego wszechwładztwu i wzrastającemu dystansowi między sprawującymi władzę a obywatelami”¹¹.

Lokalne społeczeństwo obywatelskie

Pojęcie wspólnoty lokalnej czy nawet samorządowej, rozumianej jako aktywna społeczność realizująca swoje potrzeby w ramach określonej jednostki administracyjnej, nie może być rozpatrywane w oderwaniu od rozważań nad społeczeństwem obywatelskim. Choć obywatelskość jest kojarzona obecnie najczęściej (albo nawet wyłącznie) z kategoriami państwowymi, to – jak słusznie zauważa Jacek Wódz – najbardziej pierwotne jest członkostwo we wspólnocie lokalnej, która ma o wiele dłuższe tradycje od przynależności państwowej, ponieważ obywatelstwo państwowe ma tradycję pooświeceniową, tymczasem źródła obywatelstwa lokalnego możemy się doszukiwać już w starożytności¹². Choć samo pojęcie *społeczeństwa obywatelskiego* jest używane często również w odniesieniu do postaw obywateli względem centralnych władz i instytucji, to jego korzeni, jak twierdzi Agata Zygmunt, należy się doszukiwać na poziomie lokalnym. To właśnie na tym poziomie odbywa się socjalizacja polityczna, szczególnie socjalizacja do obywatelstwa. Społeczności lokalne uczą zasad i sposobów postępowania (które następnie są stosowane w skali

¹⁰ S. KUBAS: *Lokalne społeczeństwo obywatelski...*, s. 201.

¹¹ *Ibidem*, s. 203.

¹² J. WÓDZ: *Aktywność lokalna, obywatelstwo lokalne, polityka na szczeblu lokalnym*. W: *Samoorganizacja społeczeństwa obywatelskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*. Red. P. GLIŃSKI, B. LEWENSTEIN, A. SICIŃSKI. Warszawa 2004, s. 229.

makro), takich jak prawo wyborcze czy angażowanie się w działalność różnego rodzaju organizacji¹³.

Społeczeństwo obywatelskie bywa różnie definiowane, jednak na potrzeby niniejszego opracowania możemy uznać, że jego najważniejszą cechą jest „zdolność do samodzielnego organizowania się w celu realizacji potrzeb”¹⁴, lub – jak proponuje Adam Okulicz-Kozaryn – „arena poza rodziną, rządem i rynkiem, gdzie ludzie spotykają się aby zadbać o swoje interesy”¹⁵. Samorząd terytorialny wydaje się najbardziej praktyczną płaszczyzną dla jego formowania, ponieważ to właśnie w jego strukturach obywatele uzyskują prawną podmiotowość, czyli formalne prawo do działania. Z drugiej zaś strony, owo prawo nie może być zrealizowane bez pewnych świadomościowych podstaw, które znajdujemy właśnie w społeczeństwie obywatelskim. Można więc uznać, że zależności między samorządem terytorialnym a społeczeństwem obywatelskim są obustronne.

Wspomniano już, że we wspólnotach samorządowych nie jest oczywiste istnienie naturalnych więzi społecznych, w związku z czym również poczucie tożsamości, z którego wynika szereg kluczowych dla niniejszego opracowania konsekwencji, takich jak na przykład odpowiedzialność za wspólnotę, poczucie przynależności, dumy czy społecznego zaufania, nie może wytworzyć się automatycznie wyłącznie na podstawie narzucenia granic administracyjnych. Zresztą, jak utrzymuje Jacek Wódz, owe naturalne więzi wcale nie są konieczne dla powstania lokalnej obywatelskości, ponieważ o wiele ważniejsze od naturalnego czy tradycyjnego zakorzenienia jest w tym względzie zakorzenienie świadome, to jest wynikające z postrzegania własnej skuteczności jako pochodnej od sukcesu lokalnej zbiorowości¹⁶. Powołanie jednostki samorządu terytorialnego może się więc stać podstawą istotnego wyznacznika tożsamości, jakim jest świadomość wspólnych potrzeb i interesów, i – w konsekwencji – wypracowania jednej z istotnych cech społeczeństwa obywatelskiego, jaką jest zdolność organizowania się w celu ich realizacji¹⁷.

Jak wiadomo, społeczeństwo obywatelskie w pewnym sensie pozostaje tylko ideą, która w dobie spadającej aktywności politycznej – co przejawia się choćby słabym uczestnictwem w wyborach i referendach, rezerwą przed podejmowaniem oddolnych inicjatyw czy przynależnością do organizacji tak zwanego trzeciego sektora – bywa podawana w wątpliwość. Gdybyśmy jednak poszukiwali przestrzeni, w której idea ta ma szansę się urzeczywistnić, trzeba by stwierdzić, że to właśnie płaszczyzna samorządu terytorialnego „otwiera

¹³ A. ZYGMUNT: *W stronę obywatelstwa lokalnego*. W: *Ład społeczny i jego przedstawienia*. Red. T. NAWROCKI, W. ŚWIĄTKIEWICZ. Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2016, s. 160.

¹⁴ S. KUBAS: *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne...*, s. 186.

¹⁵ A. OKULICZ-KOZARYN: *Społeczeństwo obywatelskie w Polsce na tle krajów ościennych*. „*Studia z badań nad samorządem*” 2008, nr 21, s. 40–41.

¹⁶ J. WÓDZ: *Aktywność lokalna, obywatelstwo lokalne...*, s. 229.

¹⁷ S. KUBAS: *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne...*, s. 181.

drogę do różnych form partycypacji społecznej – od działań zorientowanych na uzyskanie konsensusu, doprowadzenie i dopuszczenie do debaty publicznej, do uzyskania prawa do opozycji wobec działań władz publicznych aż po bezpośredni udział w decyzjach natury administracyjnej czy politycznej”¹⁸.

Wyzwania dla komunikowania lokalnego w kontekście społeczeństwa obywatelskiego

Istnieją liczne powody, dla których zarówno samorząd terytorialny, jak i społeczeństwa obywatelskie nie znajdują swego urzeczywistnienia w faktycznej aktywności obywateli. Mając świadomość uwarunkowań prawnych oraz instytucjonalnych czy też związanych z kulturą polityczną, warto zwrócić uwagę na komunikacyjne aspekty ich funkcjonowania. Skuteczna komunikacja jest bowiem jednym z kluczowych zagadnień współczesnej demokracji, bez którego niemożliwe jest angażowanie obywateli do czynnego uczestnictwa w życiu politycznym i społecznym. Bez posiadania dostępu do rzetelnej, aktualnej, sprawdzonej informacji nie ma możliwości podejmowania świadomych decyzji, wyborów, oceny i działania. Z kolei regularnie prowadzony dialog społeczny jest fundamentem aktywizowania społeczeństwa, które – w obliczu niezrozumienia wydarzeń w swoim otoczeniu – postrzega przemiany polityczne nie tylko jako dziejące się poza nim, bez jego udziału, ale nawet jako zagrażające i wrogie.

Zapotrzebowanie na informację można uznać jednym z podstawowych wskaźników demokracji: „im więcej praw i swobód demokratycznych ma obywatel, tym więcej informacji powinien posiadać, aby móc z nich korzystać”¹⁹. Obywatele, którzy czują się dobrze poinformowani, nie tylko lepiej rozwiązują problemy, ale również bardziej ufają władzy, życzliwie odnoszą się do urzędników i mniej chętnie rozpowszechniają plotki²⁰.

Zachowania komunikacyjne są również podstawą powstawania i funkcjonowania społeczności różnego rodzaju. Niezwykle istotnym czynnikiem kształtowania się struktur społecznych jest ciągła wymiana i ewolucja znaczeń symboli. Komunikacja jest także podstawą innych zjawisk społecznych, religijnych czy ekonomicznych.

Jak już wspomniano, jednym z kluczowych powodów braku realizacji postulatu upodmiotowienia społeczności lokalnych jest brak dojrzałości i aktyw-

¹⁸ Z. WOŹNIAK: *Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*. W: *Czy społeczny bezruch? O społeczeństwie obywatelskim i aktywności społecznej w Polsce*. Red. M. NOWAK, M. NOWOWIEJSKI. Poznań, Instytut Zachodni im. Z. Wojciechowskiego, 2006, s. 26.

¹⁹ J. OLEŃSKI: *Ekonomika informacji. Metody*. Warszawa, Wydawnictwo PWE, 2003, s. 19.

²⁰ E. PAZIEWSKA: *Samorząd terytorialny wczoraj i dziś*. Warszawa, Vipart, 2011, s. 266–269.

ności społeczeństwa, bez których samorządność możemy rozumieć wyłącznie jako formę decentralizacji państwa czy lokalnej demokracji, co jednak nie oznacza szerokiego zainteresowania i partycypacji obywateli w życiu lokalnym²¹. Szczególnym mankamentem w tym zakresie wydają się być deficyty edukacyjne obecne na wszystkich szczeblach kształcenia w naszym kraju. Zauważalny brak zainteresowania aktywnością społeczną i polityczną wśród młodych ludzi jest uwarunkowany przede wszystkim brakiem świadomości, że stanowią one drogę dla realizacji własnych interesów i zaspokajania potrzeb, niewystarczającą wiedzą na temat możliwych form działania, praw i obowiązków obywatelskich²².

Z ograniczeń społecznych i mentalnościowych w implementacji idei samorządu partycypacyjnego zdawali sobie sprawę nawet twórcy współczesnej koncepcji samorządu, słusznie zauważając, ustami choćby Jerzego Regulskiego, że „niestety, w Polsce ludzie nie wiedzą, co to jest samorządność miast i gmin, nie rozumieją jej istoty, nie doceniają wagi. Nie wytworzyło się poczucie interesu lokalnego”²³. Od początku lat 90. XX wieku podjęto liczne wysiłki zmierzające do zmiany tej sytuacji, oparte głównie na edukacji i promowaniu idei samorządności w społeczeństwie. Przykładem może być stworzona w 1989 roku Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, której głównym celem było propagowanie wiedzy na temat samorządności.

Okazuje się, że samo zainteresowanie wspólnymi sprawami oraz chęć działania dla wspólnego dobra, które poniekąd naturalnie wynikają z tradycyjnie pojmowanej lokalnej tożsamości, nie wystarczą do stworzenia prawdziwie obywatelskich postaw. Konieczne jest także posiadanie niezbędnej porcji wiedzy o sprawach publicznych, która jest przekazywana w trakcie edukacji obywatelskiej. Poziom tej wiedzy, szczególnie wśród gorzej wykształconych obywateli, nie jest wystarczający, co skutkuje przejawami politycznego wyalienowania (przeciwieństwem podmiotowości), traktowaniem świata polityki jako obcego, niezrozumiałego, domeny wąskiej warstwy ludzi posiadających niemal tajemną wiedzę na temat zjawisk społecznych i politycznych, niedostępnych dla zwykłych zjadaczy chleba²⁴.

Jak już sygnalizowano wcześniej, w dzisiejszych czasach tworzenie zrębów społeczeństwa obywatelskiego jest nie tylko naturalną konsekwencją istnienia lokalnych społeczności, ale również sposobem na przezwycięzenie braku na-

²¹ K. ŁABĘDŹ: *Spoleczne zaplecze samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym*. W: *Co znaczył i znaczą samorząd*. Red. A. JAESCHKE, M. MIKOŁAJCZYK. Kraków, Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej, 2000, s. 106.

²² P. SWIANIEWICZ: *Życzliwa obojętność. Władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*. Warszawa, Krzysztof Kleszcz, 2001, s. 41.

²³ J. REGULSKI: *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*. Warszawa, PWN, 2000, s. 58.

²⁴ A. MALEWSKA-SZAŁYGIN: *Wiedza potoczna o sprawach publicznych*. Warszawa, Wydawnictwo DiG, 2002, s. 188–189.

turalnie tworzonych więzi. W pewnym sensie można pojęcie społeczeństwa obywatelskiego nawet przeciwstawić pojęciu tradycyjnie rozumianej wspólnoty lokalnej, która jest oparta na więziach etnicznych bądź religijnych, podczas gry społeczeństwo obywatelskie bazuje na kontaktujących się ze sobą instytucjach, korzyściach członków z uczestnictwa w takiej wspólnocie oraz ich zaangażowaniu. Podstawy takiego działania nie zawsze są spontanicznie tworzone wewnątrz społeczności lokalnych, dlatego partnerska względem władz reprezentacja społeczna czasem musi być przez nie pobudzana, podstawą tak rozumianej (inicjowanej) aktywności obywatelskiej staje się nowoczesna, dwustronna komunikacja²⁵.

Pewną odpowiedzią na wyzwania, jakie społeczeństwu obywatelskiemu zagrażają ze strony globalizacji (choćby zanikanie potrzeby jednoczenia się w lokalnych społecznościach), jest idea demokracji deliberatywnej, realizowanej poprzez merytoryczną dyskusję prowadzoną w otwartym społeczeństwie²⁶. Istotą społeczeństwa otwartego jest wypracowanie nowej jakości, którą Jürgen Habermas nazywa *społeczeństwem obywateli*, a której podstawą jest wiedza na temat zjawisk politycznych oraz gotowość dyskusowania nad możliwymi rozwiązaniami oraz decyzjami władz. Kompromis osiąga się drogą sprawnej komunikacji, zakładającej równość wszystkich uczestników. Choć idea ta jest niemal ucieleśnieniem założeń dotyczących znaczenia komunikacji dla funkcjonowania samorządów terytorialnych, nie sposób nie zauważyć kilku znaczących mankamentów, które sprawiają, że musimy ją uznać za utopijną. Przede wszystkim koncepcja ta opiera się na formalnym upodmiotowieniu obywateli, które tylko w pewnym zakresie przekłada się na faktyczne poczucie podmiotowości, mogące stać się podstawą omawianej aktywności komunikacyjnej. Nie do końca znajduje uzasadnienie również założenie, że uczestnicy dyskusji nad wartościami ponadjednostkowymi będą gotowi do rezygnacji ze swoich partykularnych interesów. Niemożliwa do realizacji jest również koncepcja uczestnictwa w dyskursie wszystkich obywateli. Mimo to założenia demokracji deliberatywnej mają z perspektywy komunikacyjnej bardzo wiele zalet, jak chociażby zasada równości, zakaz wykluczenia jakichkolwiek uczestników z dialogu oraz dyskusowanie spraw istotnych dla wszystkich, a nie tylko tych narzuconych przez osoby lub grupy kontrolujące proces komunikacyjny, dlatego uznajemy je za element idealnego modelu procesu porozumiewania się we wspólnocie samorządowej²⁷. Społeczeństwo otwarte to

²⁵ R. MAĆKOWSKA: *PR samorządów w aktywizacji społeczności lokalnej*. W: *Public relations. Aktualne zagadnienia sztuki komunikowania w teorii i praktyce*. Red. R. MAĆKOWSKA, H. PRZYBYLSKI. Katowice, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, 2009, s. 130–131.

²⁶ S. KUBAS: *Lokalne społeczeństwo obywatelskie...*, s. 212.

²⁷ A. ADAMUS-MATUSZYŃSKA, A. AUSTEN, A. FRĄCZKIEWICZ-WRONKA, D. KUBOK: *Public relations jako funkcja zarządzania przestrzenią publiczną*. W: *Public relations w jednostce samorządu terytorialnego*. Red. A. ADAMUS-MATUSZYŃSKA, A. AUSTEN. Warszawa, C.H. Beck, 2011, s. 15.

możliwość poddawania pod dyskusję idei i wartości, jakie stanowią jego podstawę, zwalczanie uprzedzeń i przesądów, które są w nim obecne. Otwartość oznacza więc gotowość na zmiany, również w systemie wartości²⁸.

Sprawnie działające społeczeństwo obywatelskie staje się podstawą skutecznej komunikacji, funkcjonowania niezależnej opinii publicznej, która jest przecież podstawą demokracji, efektem wieloaspektowych działań prowadzonych na różnych szczeblach komunikowania, spontanicznego, nieskrępowanego porozumiewania się ludzi. Bez tego władza jest pozbawiona kontroli, pogłębia się bierność mieszkańców a demokracja sprowadza się wyłącznie do aktu elekcji. Również na poziomie komunikacyjnym idealnym środowiskiem dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego jest poziom lokalny. Można tu przytoczyć słowa Ireneusza Krzemińskiego, który w 2000 roku na Kongresie Niezależnej Prasy Lokalnej stwierdził, że „polska niezależna prasa lokalna jest w tej chwili najsilniejszym elementem społeczeństwa obywatelskiego”²⁹. Obecnie, kiedy mamy do czynienia z wieloma innymi środkami komunikowania na poziomie lokalnym, możemy uznać, że wyrazem uznania wartości informacji dla budowania demokracji oraz inicjatywy oddolnej w tworzeniu kanałów jej rozpowszechniania, również inne media lokalne, mogą być uznane za element społeczeństwa obywatelskiego. Pisał o tym także Ryszard Kowalczyk zauważając, że media lokalne są kluczowym czynnikiem wyzwania w obywatelach optymizmu niezbędnego dla działań podmiotowych, co realizuje się głównie dzięki budowaniu pozytywnego wizerunku społeczności lokalnych³⁰.

Ustalenia końcowe

Trzeba stwierdzić, że skuteczna komunikacja jest nie tylko istotnym czynnikiem, ale wręcz podstawą faktycznej realizacji partycypacyjnej idei samorządu terytorialnego. Wieloaspektowe porozumiewanie się stanowi nie tylko czynnik umożliwiający rozpowszechnianie wiedzy na temat praw i obowiązków członków wspólnoty, możliwych obszarów działania i realizacji potrzeb; jest również kluczowe dla budowania pozytywnego wizerunku samorządu, nawiązywania kontaktów, wzmacniania tożsamości i poczucia więzi pomiędzy członkami wspólnoty, jak również ich relacji z otoczeniem.

Liczne kontrowersje wzbudzają działania komunikacyjne inicjowane przez same lokalne władze, postrzegane często jako działania propagando-

²⁸ S. MICHAŁOWSKI: *Samorząd terytorialny a społeczeństwo obywatelskie*. W: *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*. Red. S. MICHAŁOWSKI, A. PAWŁOWSKA. Lublin, UMCS, 2004, s. 93–94.

²⁹ A. PIASECKI: *Władza w samorządzie terytorialnym III RP*. Zielona Góra, Tęcza, 2002, s. 328.

³⁰ R. KOWALCZYK: *Media lokalne w Polsce*. T. 1. Poznań, Wydawnictwo Contact, 2008, s. 383.

we, traktowane opozycyjnie względem komunikowania „niezależnego”. Warto w tym kontekście zauważyć, że współcześnie lokalne społeczności, pozbawione naturalnych więzi społecznych, nie zawsze wypracowują zastępczą tożsamość opartą na świadomości wspólnych interesów i możliwości ich realizacji. W takich warunkach konieczne wydaje się poniekąd „odgórne” inicjowanie procesów informacyjnych i komunikacyjnych, które w perspektywie mogą się stać impulsem dla bardziej spontanicznych i niezależnych od władz kontaktów.

Niski poziom zaangażowania obywateli w życie lokalne wynika w dużym stopniu z braku wiedzy o prawie do działania oraz możliwych formach uczestnictwa w działaniu władz na poziomie samorządu terytorialnego. Aby sytuacja mogła ulec zmianie, konieczne są nie tylko działania inicjowane przez lokalne władze czy inne podmioty aktywnie uczestniczące w życiu lokalnym, jak na przykład organizacje pozarządowe, ale również (a może przede wszystkim) prowadzone na szeroką skalę działania edukacyjne na poziomie całego kraju. Bez sprawnej edukacji obywatelskiej i medialnej, prowadzonej od najmłodszych lat, idea demokracji partycypacyjnej długo jeszcze pozostanie domeną wąskiej części społeczeństwa.

Wykaz cytowanej literatury

Opracowania zwarte

- ADAMUS-MATUSZYŃSKA A., AUSTEN A., FRĄCZKIEWICZ-WRONKA A., KUBOK D.: *Public relations jako funkcja zarządzania przestrzenią publiczną*. W: *Public relations w jednostce samorządu terytorialnego*. Red. A. ADAMUS-MATUSZYŃSKA, A. AUSTEN. Warszawa, C.H. Beck, 2011.
- BARAŃSKI M.: *Samorządność i podmiotowość samorządu terytorialnego. Władza i polityka lokalna*. W: *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Red. M. BARAŃSKI, S. KANTYKA, S. KUBAS, M. KUŚ. Warszawa, WSP TWP, 2007.
- KOWALCZYK R.: *Media lokalne w Polsce*. T. 1. Poznań, Wydawnictwo Contact, 2008.
- KUBAS S.: *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne a społeczeństwo obywatelskie*. W: *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Red. M. BARAŃSKI, S. KANTYKA, S. KUBAS, M. KUŚ. Warszawa, WSP TWP, 2007.
- ŁABĘDŹ K.: *Społeczne zaplecze samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym*. W: *Co znaczył i znaczy samorząd*. Red. A. JAESCHKE, M. MIKOŁAJCZYK. Kraków, Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej, 2000.
- MAĆKOWSKA R.: *PR samorządów w aktywizacji społeczności lokalnej*. W: *Public relations. Aktualne zagadnienia sztuki komunikowania w teorii i praktyce*. Red. R. MAĆKOWSKA, H. PRZYBYLSKI. Katowice, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, 2009.
- MALEWSKA-SZAŁYGIN A.: *Wiedza potoczna o sprawach publicznych*. Warszawa, Wydawnictwo DiG, 2002.

- MICHAŁOWSKI S.: *Samorząd terytorialny a społeczeństwo obywatelskie*. W: *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*. Red. S. MICHAŁOWSKI, A. PAWŁOWSKA. Lublin, UMCS, 2004.
- MICHAŁOWSKI S.: *Społeczne aspekty filozofii samorządu terytorialnego w Polsce. Od idealizmu do realizmu*. W: *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*. Red. K. MIECZNIKOWSKA-CZERNIAK, K. RADZIK-MARUSZAK. Lublin, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2012.
- OLEŃSKI J.: *Ekonomika informacji. Metody*. Warszawa, Wydawnictwo PWE, 2003.
- PAZIEWSKA E.: *Samorząd terytorialny wczoraj i dziś*. Warszawa, Vipart, 2011.
- PIASECKI A.: *Władza w samorządzie terytorialnym III RP*. Zielona Góra, Tęcza, 2002.
- PIEKARA A.: *Podstawy doktrynalne odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce*. W: *XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce*. Red. E. STASIUK. Radom, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, 2011.
- REGULSKI J.: *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*. Warszawa, PWN, 2000.
- SAKOWICZ M.: *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*. Warszawa, Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza, 2007.
- SWIANIEWICZ P.: *Życzliwa obojętność. Władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*. Warszawa, Krzysztof Kleszcz, 2001.
- SZACKA B.: *Wprowadzenie do socjologii*. Warszawa, Oficyna Naukowa, 2003.
- WOŹNIAK Z.: *Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*. W: *Czy społeczny bezruch? O społeczeństwie obywatelskim i aktywności społecznej w Polsce*. Red. M. NOWAK, M. NOWOWIEJSKI. Poznań, Instytut Zachodni im. Z. Wojciechowskiego, 2006.
- WÓDZ J.: *Aktywność lokalna, obywatelstwo lokalne, polityka na szczeblu lokalnym*. W: *Samorganizacja społeczeństwa obywatelskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*. Red. P. GLIŃSKI, B. LEWENSTEIN, A. SICIŃSKI. Warszawa 2004.
- ZAKRZEWSKA M.: *Rola konsultacji społecznych w budowaniu wspólnoty samorządowej mieszkańców gminy*. W: *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*. Red. H. KISIŁOWSKA, E. MAŁAK. Warszawa, Wydział Nauk Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej, 2010.
- ZYGMUNT A.: *W stronę obywatelstwa lokalnego*. W: *Ład społeczny i jego przedstawienia*. Red. T. NAWROCKI, W. ŚWIĄTKIEWICZ. Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2016.

Opracowania czasopiśmiennicze

- OKULICZ-KOZARYN A.: *Społeczność obywatelskie w Polsce na tle krajów ościennych*. „Studia z badań nad samorządem” 2008, nr 21.

Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku [Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.].



Streszczenie: Realizowana w Polsce od 1990 roku koncepcja samorządu terytorialnego zakłada upodmiotowienie społeczności lokalnych i opiera się na przekonaniu o znaczącej roli obywatelskiej aktywności dla realizowania ustawowych zadań jednostek. Tak pojmowana upodmiotowiona społeczność lokalna w swojej idei bliska jest społeczeństwu obywatelskiemu, do którego ukształtowania dąży się w naszym kraju od czasu przemian zapoczątkowanych w 1989 roku. Aby idea ta mogła się realizować, nie wystarczą jednak ramy prawne nadające obywatelom prawo do działania; konieczne jest również wypracowanie odpowiednich postaw, świadomości niezbędnej do podmiotowego, racjonalnego i aktywnego uczestniczenia w życiu lokalnym, podstawą czego jest sprawna komunikacja, rozumiana jako proces dwustronnego porozumiewania się, a nie tylko jednostronnego przekazywania informacji od władzy do obywateli. Właśnie procesom komunikacyjnym, jako niezwykle istotnym dla urzeczywistnienia partycypacyjnej koncepcji samorządu, poświęcono niniejsze opracowanie.

Słowa kluczowe: wspólnota samorządowa, komunikowanie lokalne, społeczeństwo obywatelskie



On the Significance of Effective Communication for the Development of Civic Society

Abstract: The conception of a local self-government, which has been pursued in Poland since 1990, entails the empowerment of local communities. It is founded on the conviction about a significant role of citizens' activity in the fulfillment of statutory tasks by institutions. With this empowerment, a local community is close in its concept to civic society, which has been Poland's goal since the transformation initiated in 1989. However, for this idea to be put into practice, legal framework granting citizens the right to act is not sufficient enough. It is vital that suitable attitudes be worked out together with awareness essential for subjective, rational and active participation in local life, the foundation of which is efficient communication, understood as a bilateral process rather than passing on information from the authorities to citizens. The communication processes, which are extremely important in developing the participatory conception of self-government, are the subject of this study.

Key words: self-governing community, local communication, civic society



BERNARD GRZONKA, doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, specjalność: nauki o polityce. Starszy wykładowca w Zakładzie Komunikowania Międzynarodowego i Systemów Medialnych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Zainteresowania badawcze: media elektroniczne ze szczególnym uwzględnieniem nowych mediów, komunikowanie masowe, komunikowanie lokalne, komunikowanie polityczne, marketing polityczny oraz *public rela-*

tions. Autor wielu publikacji na temat funkcjonowania i społecznego odbioru mediów lokalnych, radia oraz środowiska dziennikarskiego.

PATRYCJA SZOSTOK, doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, specjalność: prasoznawstwo. Adiunkt w Zakładzie Dziennikarstwa Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Zainteresowania badawcze: komunikowanie lokalne, psychologia komunikowania, komunikowanie polityczne.