

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/369766757>

# Samorząd terytorialny wobec kryzysu i zagrożenia

Book · April 2023

CITATIONS

0

READS

84

13 authors, including:



**Sebastian Kozłowski**

University of Warsaw

6 PUBLICATIONS 11 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



**Tomasz Godlewski**

University of Warsaw

1 PUBLICATION 0 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



**Jacek Zaleśny**

University of Warsaw

78 PUBLICATIONS 83 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



**Robert Gawłowski**

WSB University in Toruń

50 PUBLICATIONS 59 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



COVID-19. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W OKRESIE PANDEMII [View project](#)



Shared Services Centres in public sector [View project](#)

# STUDIA POLITOLOGICZNE

1/2023 VOL. **67**

---

# **POLITICAL SCIENCE STUDIES**

---

**LOCAL GOVERNMENT IN THE FACE OF CRISIS AND THREAT.  
POLISH EXPERIENCE OF THE 2018–2023 TERM**

edited by Sebastian Kozłowski

**WARSAW 2023**

**1/2023 VOL.**

**67**

---

# STUDIA POLITOLOGICZNE

---

## SAMORZĄD TERYTORIALNY WOBEC KRYZYSU I ZAGROŻENIA. POLSKIE DOŚWIADCZENIA KADENCJI 2018–2023

pod redakcją Sebastiana Kozłowskiego

WARSZAWA 2023

1/2023 VOL.

67

---

**Rada Naukowa** Saule K. Amandykova (Astana International University),  
Luciano Bardi (University of Pisa),  
Fernando Casal Bertoa (University of Nottingham),  
Ion Guceac (Academy of Sciences of Moldova),  
Gerd Meyer (Eberhard Karls Universität Tübingen),  
Thomas Poguntke (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf),  
Mykhailo V. Savchyn (Uzhhorod National University),  
Susan Scarrow (University of Houston),  
Jan Zielonka (University of Oxford)

#### **KOMITET REDAKCYJNY**

**Redaktor naczelny:** Daniel Przystek (Uniwersytet Warszawski)  
**Sekretarz redakcji:** Jacek Zaleśny (Uniwersytet Warszawski)  
**Członkowie redakcji:** Oksana Kukuruz (V.M. Koretsky Institute of State and Law  
of National Academy of Sciences of Ukraine),  
Anahit Manasyan (Yerevan State University),  
Amanulla Zakirovich Mukhamedjanov  
(Tashkent State University of Law),  
Ruslan Myrzalimov (Kyrgyz National University)

**Redaktorzy językowi:** Eva Allen, Albert Sadovnichy, Halina Maczunder,  
Ewa Rydlewska, Izabela Kraśnicka-Wilk, Ekaterina Kolb

**Redaktor statystyczny:** Viera Gafrikova

*Studia Politologiczne* to czasopismo naukowe o profilu politologicznym. Wydawane są od 1996 r. Znajdują się w wykazie czasopism naukowych prowadzonym przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na potrzeby oceny jednostek naukowych z liczbą 70 punktów. Są dostępne w bazach danych: Erih Plus, CEJSH, CEEOL, Index Copernicus, POL-index.

Czasopismo recenzowane przez recenzentów zewnętrznych.

Wersja pierwotna czasopisma: papierowa.

ISSN 1640-8888

[www.studiapolitologiczne.pl](http://www.studiapolitologiczne.pl)



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:  
Dom Wydawniczy ELIPSA  
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa  
tel. 22 635 03 01  
e-mail: [elipsa@elipsa.pl](mailto:elipsa@elipsa.pl), [www.elipsa.pl](http://www.elipsa.pl)

## Spis treści

## STUDIA I ANALIZY

**Sebastian Kozłowski**

- Rola samorządu lokalnego jako stabilizatora funkcjonowania państwa w okresie kryzysu politycznego i systemowego w Polsce ..... 9

**Beata Springer**

- Kluczowe zmiany w samodzielności i ustrojowej niezależności jednostek samorządu terytorialnego kadencji 2018–2023 ..... 24

**Tomasz Godlewski**

- Społeczne postrzeganie i ocena samorządu terytorialnego w Polsce ..... 43

**Stanisław Faliński**

- Samorząd terytorialny jako nowa jakość w stosunkach międzynarodowych. Agresja na Ukrainę jako czynnik weryfikujący ..... 56

**Jacek Zaleśny**

- Przedłużenie będącej w toku kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego w świetle zasady kadencyjności organów jednostek samorządu terytorialnego ..... 74

**Robert Gawłowski**

- Relacje rządowo-samorządowe w Polsce w trakcie pandemii COVID-19 ..... 90

**Adam J. Jarosz**

- Rządowe programy wsparcia samorządu terytorialnego w latach 2018–2022 ..... 104

**Wojciech Mincewicz**

- Potencjał wykorzystania technologii blockchain na szczeblu samorządu terytorialnego ..... 127

**Marcin Pelc**

- Ład przestrzenny jako zadanie własne gminy. Kryzys w zarządzaniu przestrzenią ..... 151

\* \* \*

**Marek Jarentowski**

Czym skorupka za młodu nasiąk(ł)a? Kadrowcy politologii  
i kształcenie jej studentów w Polsce ..... 167

**Piotr Borowiec**

Od dezintegracji do integracji społecznej. Praktyki repartycji  
jako polityczne narzędzia przekształcania społeczeństwa ..... 192

**Mateusz Kufliński**

Między zniewoleniem i sprawczością. Wybrane zagadnienia  
z zakresu politycznej podmiotowości ..... 209

**Filip Ilkowski**

Imperializm i państwo kapitalistyczne – wyzwania teoretyczne  
w kontekście wojny w Ukrainie ..... 225

**Contents**

## STUDIES AND ANALYSIS

**Sebastian Kozłowski**

- The Role of Local Government as a Stabilizer of the Functioning  
of the State in the Period of Political and Systemic Crisis  
in Poland ..... 9

**Beata Springer**

- The Most Important Changes in the Self-governance  
and Systemic Independence of Local Government Units  
of the 2018–2023 Term of Office ..... 24

**Tomasz Godlewski**

- Public Perception and Evaluation of Local Government  
in Poland ..... 43

**Stanisław Faliński**

- The Local Government as a New Quality in the International  
Relations. Aggression Against Ukraine as a Verifying Factor ..... 56

**Jacek Zaleśny**

- Extension of the Term of Office of Local Government Units  
in Poland in the Light of the Term of Office  
of Local Government Units ..... 74

**Robert Gawłowski**

- Governmental and Local Government Relations  
in Poland During the COVID-19 Pandemic ..... 90

**Adam J. Jarosz**

- Government Programmes for Support of Local Governments  
2018–2022 ..... 104

**Wojciech Mincewicz**

- The Potential of Using Blockchain Technology at the Level  
of Local Government ..... 127

**Marcin Pelc**

- Spatial Order as a Commune's Own Task.  
Crisis in Space Management ..... 151



\* \* \*

**Marek Jarentowski**

As the twig is/was bent? Managers (founders) of political science  
and educating its students in Poland ..... 167

**Piotr Borowiec**

From Social Disintegration to Integration. The Practices  
of Repartition as Political Tools Used to Remodel the Society ..... 192

**Mateusz Kufliński**

Between Enslavement and Agency. Selected Issues in the Field  
of Political Agency ..... 209

**Filip Ilkowski**

Imperialism and the Capitalist State – Theoretical Challenges  
in the Context of the War in Ukraine ..... 225

Sebastian Kozłowski\*

## Rola samorządu lokalnego jako stabilizatora funkcjonowania państwa w okresie kryzysu politycznego i systemowego w Polsce

The role of local government as a stabilizer  
of the functioning of the state in the period of political  
and systemic crisis in Poland

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** aktywizacja samorządu lokalnego, pomoc uchodźcom po wybuchu wojny rosyjsko-ukraińskiej, funkcja stabilizująca w państwie, przedłużenie kadencji

**Keywords:** activation of the local government, helping refugees after the outbreak of the Russian-Ukrainian war, stabilizing role in the state, extension of the term of office

**Abstrakt:** W kadencji 2018–2022 (2023) można wskazać liczne przypadki przenoszenia na samorząd terytorialny problemów generowanych przez politykę szczebla krajowego. Samorząd gminny, będący podmiotem usytuowanym najbliżej obywateli, ze względu na obsługę większości spraw, doświadcza skutków działań na poziomie regulacji systemowych, krajowych i jest obiektem konkretnych decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym.

Wśród licznych wyzwań, w ramach których samorząd terytorialny pełni funkcję stabilizującą w państwie, przejmując odpowiedzialność za rozwiązywanie problemów w sytuacjach nadzwyczajnych, uwagę warto zwrócić na działania dotyczące pomocy uchodźcom po wybuchu wojny rosyjsko-ukraińskiej. Decyzja polskiego rządu o otwarciu granic dla milionów uchodźców nie była poprzedzona odpowiednim przygotowaniem. Założenie niniejszej analizy opiera się na twierdzeniu, że bez oddolnej aktywizacji samorządu lokalnego i jego jednostek organizacyjnych oraz mieszkańców gmin, przyjęcie największej liczby uchodźców w powojennej historii Polski, mogło spowodować paraliż państwa i kryzys humanitarny. Pytanie główne dotyczy tego, czy można mówić o sukcesie rządu, czy jednak samorządu w omawianej kwestii.

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3572-3498>, dr hab., Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski. E-mail: s.kozlowski@uw.edu.pl

**Abstract:** *In the 2018–2022 (2023) term of office of local government bodies, numerous cases of transferring problems generated by national policy to local governments can be indicated. The commune self-government, being the entity closest to the citizens in terms of handling most matters, experiences the effects of actions taken at the level of systemic and national regulations, as well as being the object of specific actions initiated at the central level.*

*Among the numerous challenges in which the local government plays a stabilizing role in the state, taking over responsibility for solving problems in emergency situations, it is worth paying attention to the activities related to helping refugees after the outbreak of the Russian-Ukrainian war. The decision of the Polish government to open borders to millions of refugees was not preceded by proper preparation. The assumption of this analysis is based on the claim that without bottom-up activation of the local government and its organizational units as well as inhabitants of communes, accepting the largest number of refugees in the history of Poland could have caused the paralysis of the state and a humanitarian crisis. The main question is whether we can talk about the success of the government or the local government in this matter.*

## Wprowadzenie

Samorząd terytorialny w Polsce wydaje się potencjalnym stabilizatorem funkcjonowania systemu demokratycznego państwa, pod warunkiem zapewnienia sprawności działająca w dwóch wymiarach. Pierwszy dotyczy oddziaływania decyzji odgórnych, wyznaczających porządek prawno-organizacyjny. Drugi rozstrzyga się na poziomie lokalnym i wynika z jakości mieszkańców i władz samorządowych oraz ich zaangażowania. W pierwszym problemem może być niska jakość tworzonego prawa i brak odpowiedniego nadzoru, w drugim zaś zagrożeniem jest deficyt kapitału ludzkiego, kapitału społecznego i atrofia aktywności. Rozbieżność pomiędzy idealizacją słuszności, konieczności wdrażania zmian systemowych formułowanych na poziomie prawodawczym a praktyczną realizacją reform na poziomie organizatorów życia wspólnot lokalnych, stanowi ryzyko dla osiągnięcia celów konstytucyjnych i ustawowych. Przyjmując neoinstytucjonalną perspektywę badawczą można założyć, że instytucje samorządu terytorialnego kształtowane są zarówno w procesie dostosowania zgodnego z intencjami i interesem prawodawcy jak i z potrzebami lokalnymi i interesem własnym poszczególnych wspólnot samorządowych oraz władz lokalnych.

Przydatność samorządu została pozytywnie zweryfikowana w toku decentralizacji i demontażu centralistycznego systemu państwowego PRL, szczególnie na poziomie adekwatności zadaniowej administracji terenowej

i racjonalnego wydatkowania środków służących usprawnieniu rozwiązywania problemów lokalnych.

Zaproponowane we wstępie pojęcie „stabilizatora” zostało zaczerpnięte ze słownika języka polskiego, w którym oznacza „przyrząd do utrzymywania stałej wartości wielkości fizycznej”<sup>1</sup>. Na potrzeby niniejszej pracy pod pojęciem stabilizatora rozumiany jest podmiot organizacyjny (albo grupa podmiotów), który zapewnia realizację celu lub zadania wyznaczonego przez centralne władze państwowe.

## Wyzwania kadencji 2018–2022 (2023)

Kadencja 2018–2022 (2023) wydaje się najtrudniejszą, jeśli chodzi o znaczące i obciążające wyzwania od początku transformacji systemowej i od czasu pierwszych wyborów samorządowych z 1990 roku. Na jej przebieg istotny wpływ miały:

- pandemia koronawirusa COVID-19;
- problemy wynikające wojny rosyjsko-ukraińskiej, jak napływ uchodźców i zaburzenie bezpieczeństwa energetycznego;
- destabilizacja związana z inflacją;
- zmiana systemu podatkowego oraz jego skutki dla budżetu jednostki.

Podjętej analizie towarzyszy hipoteza wskazująca, że samorząd lokalny (obejmujący zarówno małe gminy jak i duże miasta na prawach powiatu) stabilizuje funkcjonowanie państwa, równoważąc skutki decyzji podejmowanych na poziomie centralnym. W związku z tym należy postawić główne pytanie badawcze: czy samorząd jest obecnie siłą znaczącą jako filar demokracji, realnie odrębny od szczebla centralnego?

Od 2016 roku polska scena polityczna cechuje się znaczącą dynamiką zmian inicjowanych przez rządzącą koalicję Zjednoczonej Prawicy ze szczególnym udziałem Prawa i Sprawiedliwości. Można założyć, że w pewnej mierze następuje przemieszczenie oczekiwań dotyczących sprawnego i praworządnego zarządzania ze szczebla krajowego na poziom zdecentralizowanego samorządu. Na przykładzie wyborów samorządowych zauważyć można ostatnio, jak na tym poziomie następuje swoiste odreagowanie od problemów krajowych, skupienie na liderach lokalnych oraz dostrzeżenie szansy na pełniejszą partycypację obywateli poprzez tworzenie oddolnych form współpracy, konsultacji społecznych, dążeń do obywatelskiego współzarządzania z wykorzy-

---

<sup>1</sup> Hasło: *stabilizator*, Słownik języka polskiego, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/stabilizator.html> (25.11.2022).

staniem różnorodnych instrumentów, w tym budżetów obywatelskich. Wybory samorządowe w 2018 roku okazały się największym sukcesem frekwencyjnym w historii polskiego samorządu terytorialnego. Odbywały się w atmosferze bezprecedensowego i najbardziej różnicującego, od momentu transformacji systemowej w Polsce, sporu o demokrację i konstytucyjne wartości. Dzięki realnej decentralizacji i ograniczeniu wpływu szczebla centralnego na samorząd wciąż można w Polsce zauważyć siłę samodzielnie decydujących wspólnot lokalnych (w szczególności wielkich miast). O sile tej świadczyć może nie tylko spektakularne zwycięstwo Rafała Trzaskowskiego w wyborach na prezydenta stolicy, ale także sprawność rozwiązywania przez samorząd nietypowych problemów, jak chociażby wywołanych kryzysem uchodźczym w wyniku wojny rosyjsko-ukraińskiej. Instytucją szczególną, zapewniającą realne poczucie decydowania, sprawczości i podmiotowości, są wybory lokalne. Uprawnieni mieszkańcy gmin wybierają wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, mając ostatecznie realny wpływ na to jaka „opcja” będzie nimi bezpośrednio rządzić. Na poziomie kraju, przy silnej polaryzacji, nie ma takiego poczucia wpływu i sprawczości. Mieszkańcy wielkich miast nie są najistotniejszym zapleczem poparcia dla rządów Zjednoczonej Prawicy i prezydenta Andrzeja Dudy, ale dzięki instytucjom samorządowym mogą przynajmniej na „swoim” terenie mieć poczucie, że są rządzani przez władzę bliższą ich preferencjom i światopoglądowi. *De facto* – zdecydowana większość samorządów (ok. 80 proc., w szczególności najmniejsze gminy) cechuje się brakiem udziału partii politycznych w strukturach władzy. Samorząd trudniej jest kontrolować władzy centralnej (nawet jeśli przejawia silną tendencję do upartyjniania państwa) poza środkami prawnymi. Walorem samorządu terytorialnego jest jego policentryczny układ i względnie samodzielny, podmiotowy wymiar funkcjonowania w stosunku do monolitu władzy centralnej. Trudno jest ukierunkować działania odgórnie punktowo przeciwko konkretnym, nie lubianym politycznym władzom danej gminy. Ograniczenie wpływu do stosowania środków prawnych, powszechnie obowiązujących powoduje, że podejmując działania np. ustawodawcze wywołujące negatywne skutki dla jednych – „obcych”, siłą rzeczy może dotknąć innych, m.in. „swoich”. Jedynie oddziaływanie w znaczeniu pozytywnym może wpływać na poprawę kondycji „preferowanych” gmin, np. poprzez faworyzowanie wybranych podmiotów w różnego rodzaju konkursach i grantach. Z drugiej strony samorząd terytorialny nie stanowi zwartej, jednolitej siły, zdolnej przeciwstawić się niekorzystnym zmianom kreowanym odgórnie, w tym projektem ustaw niekorzystnych dla funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Mozaika samorządowa sprawia, że niemożliwe jest ponadnormatywne zaangażowanie wszystkich gmin w kampanię wyborczą na rzecz konkretnego kandydata na Prezydenta RP, ale już w przypadku administracji rządowej, agend rządowych,

a nawet spółek Skarbu Państwa, jest to już bardziej prawdopodobne<sup>2</sup>. W samorządzie układ zdecentralizowany utrudnia budowanie monopolu władzy i koncentrację wszystkich sił i zasobów w rękach jednej opcji politycznej, czego nie można powiedzieć o krajowej scenie politycznej.

Kadencja 2018–2022 (2023) jest dodatkowo niezwykle ze względu na fakt przyjęcia ustawy z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, która wywoływała liczne kontrowersje i dyskusję na temat instrumentalnego traktowania samorządu w walce politycznej związanej ze zbiegającymi się jesienią 2023 r. wyborami parlamentarnymi i samorządowymi<sup>3</sup>. Wydłużenie kadencji samorządu w Polsce miało miejsce tylko raz od 1990 roku. W związku z opóźnieniem prac nad wprowadzeniem w Polsce trójszczeblowego samorządu (tj. utworzeniem obok gmin dodatkowo powiatów i województw samorządowych) prezydent Aleksander Kwaśniewski podpisał zmianę ordynacji wyborczej umożliwiającej przesunięcie terminu wyborów z wiosny na jesień 1998 roku<sup>4</sup>. Przesunięcie terminu wyborów samorządowych zapewne może mieć miejsce w szczególnie uzasadnionych przypadkach (co w kadencji 2018–2023 jest dość kontrowersyjne), jednakże bardziej problematyczna jest możliwość przedłużenia mandatów radnych. W 1998 roku mandaty radnych wygasły zgodnie z terminem zakończenia ich kadencji, a do wyborów działały jedynie zarządy. Było to o tyle właściwe z punktu widzenia zasad demokracji, że „kontrakt” wyborców z ich przedstawicielami ma charakter terminowy i expiruje obecnie po pięciu latach od dnia wyborów. Wyborca głosując nie wyraził zgody na dłuższe sprawowanie mandatu przez swoich przedstawicieli.

Przypomnieć także należy, że kadencja 2018–2022 (2023) jest szczególna. W 2017 roku bardzo istotną zmianę wprowadzono w art. 16 ustawy o samorządzie gminnym<sup>5</sup>. Wydłużona została kadencja rad gmin z wcześniejszych 4 do 5 lat. Analogiczna zmiana dotyczy powiatu (w art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>6</sup>) i województwa (w art. 16 ust. 2 ustawy o samorządzie wojewódz-

<sup>2</sup> Kampania Andrzeja Dudy, NCBiR i miliony złotych, «Rzeczpospolita», e-wydanie: <https://www.rp.pl/polityka/art175821-kampania-andrzeja-dudy-ncbir-i-miliony-zlotych>, 16.04.2021 (22.11.2022).

<sup>3</sup> M. Jabłoński, Kadencja samorządów wydłużona. Prezydent podpisał ustawę, «Dziennik Gazeta Prawna», e-wydanie: <https://serwis.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8593720,kadencja-samorzadow-wydłużona-ustawa-prezydent.html>, 22.11.2022 (23.11.2022).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 20 marca 1998 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz.U. z 1998 r., Nr 50, poz. 311 ze zm.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1868 ze zm.

two<sup>7</sup>), co zachowuje spójność kadencyjną wszystkich rodzajów samorządów (gmina, powiat, województwo). Oczywiście długość kadencji rad gmin nadal jest zsynchronizowana z kadencją wójtów. W świetle politycznych napięć i dyskusji w Polsce analizowaną kwestię można wiązać z równoczesnym ograniczeniem ustawowym, dotyczącym maksymalnej liczby kadencji indywidualnych poszczególnych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Zgodnie z nowym § 4 wprowadzonym do art. 8 ustawy o *samorządzie gminnym*, ich kadencje zostały ograniczone do dwóch. Ograniczenie to dotyczy także prezydentów miast na prawach powiatu. Jednocześnie ustawodawca nie wprowadził ograniczenia liczby kadencji członkom zarządów powiatów i województw. Zapewne intencją takiego działania było tu ograniczenie egzekutywy jednoosobowej, która jest wyłącznie w gminach. Zarządy powiatów i województw są ciałami kolegialnymi, wybieranymi pośrednio przez organ uchwałodawczy, co wpływa na odmienną ocenę siły ich oddziaływania i wpływu na bezpośrednie otoczenie społeczno-gospodarcze. Jednoczesne wydłużenie kadencji z 4 do 5 lat daje swoisty komfort wójtom, którzy cieszą się dużym poparciem lokalnym, na sprawowanie władzy wykonawczej jeszcze przez 10 lat, zamiast 8 (co miałyby miejsce przy zachowaniu wcześniejszej długości kadencji).

W mijającej kadencji samorządowej można wskazać wyjątkowo wiele przypadków przenoszenia na samorząd problemów generowanych przez politykę szczebla krajowego. Szczególnie w okresie pandemii koronawirusa COVID-19 od marca 2020 roku jednostki samorządu terytorialnego, obok zadań polegających na zaspokajaniu potrzeb wspólnot lokalnych, musiały podejmować działania polegające na przeciwdziałaniu pandemii i walce z wywołanymi przez nią skutkami. Jednocześnie wsparcie ze strony administracji rządowej było niewystarczające. Podejmowane w tym czasie przez administrację rządową działania ukierunkowane na wsparcie samorządów jak Rządowy Fundusz Inicjatyw Lokalnych, Rządowy Program Inwestycji Strategicznych i zmiany przepisów w zakresie poluzowania przepisów fiskalnych oraz zwiększenia limitu zadłużania jednostek samorządu terytorialnego, nie rozwiązywały wielu istotnych problemów<sup>8</sup>. Wnioski z badań nad instytucjami pomocy społecznej także potwierdzają, że niejako wymuszona została szeroka, nieformalna kooperacja partnerska pomiędzy podmiotami samorządowymi, jak i partnerami sfery niepublicznej, zarówno w obszarze opieki, edukacji, jak i aktywizacji społecznej. Liczne i różnorodne zadania socjalne ośrodków pomocy społecznej w czasie

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.

<sup>8</sup> M. Klimek, *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego podczas pandemii COVID-19*, «Studia Politologiczne» 2022, vol. 64, s. 89–108.

pandemii COVID-19 byłyby zagrożone bez wytworzenia się nowych partnerstw lokalnych<sup>9</sup>.

Jesienią 2022 roku doszło do tego zadanie polegające na dystrybucji węgla, które początkowo rząd próbował przenieść na samorząd bez regulacji ustawowej. Protesty i fala krytyki dotyczącej narzucania kolejnych zadań bez podstawy prawnej, doprowadziły do przyjęcia ustawy o dystrybucji węgla przez samorządy wraz z odpowiednimi rozporządzeniami<sup>10</sup>. *De facto*, jeśli chodzi o szeroko rozumianą problematykę dotyczącą węgla i jego wykorzystania, to samorząd znajduje się w dość kuriozalnej sytuacji, powodującej swoistą dezorientację obywateli zwracających się do urzędów gmin. Z jednej strony realizuje bowiem rządowe programy np. Stop Smog, zatrudniając eko-doradców zachęcających do skorzystania z dopłaty do likwidacji pieców, tzw. kopciuchów i jednocześnie wypłaca dodatek węglowy w wysokości 3 tys. zł w sezonie grzewczym 2022–2023. W samorządzie widać w praktyce, jak polityka doraźna kłóci się z długookresową, skoro mamy do czynienia ze schizofreniczną sytuacją, którą zaobserwował autor niniejszego artykułu w urzędach niektórych gmin. Otóż zdarzało się, że ten sam urzędnik obsługiwał dwie sprawy, a interesanci oczekiwali od niego, że tak poprowadzi sprawę, że jednocześnie otrzymają dofinansowanie do nowego pieca, jak i do węgla, którym zasilają stary piec węglowy.

## Nietypowe wykorzystanie samorządu

Zapewne na żądania przyjęcia odpowiedniej podstawy prawnej dla dyspozycji wydawanych samorządom przez administrację rządową, jak wspomniana dystrybucja węgla, wpływ miały negatywne doświadczenia z tzw. wyborami kopertowymi. Forsowanie przez rząd przeprowadzenia 10 maja 2020 roku wyborów Prezydenta RP, w czasie pandemii koronawirusa COVID-19, wiązało się nieumocowanym ustawowo przekazaniem przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, danych osobowych wyborców operatorowi pocztowemu – Poczta Polska. Włodarze gmin, którzy zareagowali pozytywnie na żądanie Poczty Polskiej, doświadczają konsekwencji prawnych w postaci wyroków skazujących ich za przestępstwo, jakiego dopuścili się wykonując decyzję

---

<sup>9</sup> R. Necel, *Lokalna wspólnota wobec kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 na przykładzie doświadczeń współpracy pracowników wielkopolskich instytucji pomocy społecznej z lokalnym partnerami*, «Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna» 2022, nr 62, s. 13–29.

<sup>10</sup> *Ustawa o dystrybucji węgla przez samorządy wraz z rozporządzeniami opublikowana (dokumenty)*, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/ustawa-o-dystrybucji-wegla-przez-samorzady-wraz-z-rozporzadzeniami>, 3.11.2022 (25.11.2022).



premiera<sup>11</sup>. W związku z tymi doświadczeniami, w rozmowach które autor niniejszego artykułu przeprowadził z samorządowcami, daje się dostrzec element niepewności i obawy o legalność działań, w związku z zaangażowaniem gmin w działania na rzecz uchodźców przybyłych do Polski w wyniku wojny rosyjsko-ukraińskiej od 24 lutego 2022 roku.

Samorząd gminny, jako podmiot znajdujący się najbliżej obywatela pod względem obsługi większości spraw bezpośrednio dotyczących mieszkańców, może doświadczać skutków działań podejmowanych na poziomie regulacji systemowych, krajowych, jak i być obiektem szczególnie dotkliwych działań, np. inwestycyjnych realizowanych na szczeblu centralnym. W pierwszym przypadku mamy do czynienia np. ze zmianą podatkową w PIT, w ramach której realizowany jest od 2022 roku „Polski Ład”, skutkujący obniżeniem podatku dochodowego od osób fizycznych z 17 proc. do 12 proc. Działanie to w istocie najbardziej uderza w budżety gmin, których podstawą funkcjonowania są wpływy z podatku od osób fizycznych. O wielomiliardowych stratach dla samorządów alarmował Związek Miast Polskich, wyliczając je na prawie 43 mld zł do 2023 roku<sup>12</sup>. W przypadku bardziej zasobnych gmin uda się zniwelować uszczuplenie źródła podatkowego poprzez np. podwyższanie różnego rodzaju opłat lokalnych i cen dzierżaw nieruchomości, cen biletów za korzystanie ze środków komunikacji miejskiej, choć wiąże się to z niezadowoleniem mieszkańców, którzy pieniądze zaoszczędzone na obniżeniu podatku będą musieli wydać np. na bilety autobusowe. Trudniejsza jednak wydaje się sytuacja gmin, dla których wpływy z PIT mają podstawowe i fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania.

W drugim przypadku, tj. dotyczącym skutków działań szczebla centralnego, dotykających pojedyncze gminy, mamy z jednej strony do czynienia ze szczególnymi benefitami, a z drugiej z powtarzającym się problemem oczekiwania przez stronę rządową w związku z tym realizacji przez samorząd zadań bez podstaw prawnych. Przykładem może być zrealizowany przez rząd w 2022 roku przekop Mierzei Wiślanej, w związku z którym od władz miasta Elbląg oczekuje się przekopania 900-metrowego odcinka wodnego, podczas gdy, jak wskazuje prezydent Elbląga, nie jest to zadanie samorządu, tylko administracji centralnej, tłumacząc, iż tory wodne należą do Skarbu Państwa<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> *Jest prawomocny wyrok za wybory kopertowe. Usłyszał go wójt*, «Rzeczpospolita», e-wydanie: <https://www.rp.pl/samorzad/art36887071-jest-prawomocny-wyrok-za-wybory-kopertowe-uslyszal-go-wojt>, 17.08.2022 (25.11.2022).

<sup>12</sup> *ZMP: do 2023 r. samorzady stracą blisko 43 mld zł z PIT*, «Serwis Samorządowy PAP», <https://samorzad.pap.pl/kategoria/finanse/zmp-do-2023-r-samorzady-straca-blisko-43-mld-zl-z-pit>, 22.09.2022 (25.11.2022).

<sup>13</sup> *Spór o pogłębienie toru wodnego w Elblągu. Samorząd i resort przerzucają się odpowiedzialnością*, «PortalSamorządowy.Pl», <https://www.portalsamorzadowy.pl/inwestycje/>

Wśród licznych wyzwań, w ramach których samorząd terytorialny pełni funkcję stabilizującą w państwie, przejmując ciężar odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów w sytuacjach nadzwyczajnych, szczególną uwagę należy zwrócić na działania dotyczące pomocy uchodźcom z Ukrainy po 24 lutego 2022 roku. Decyzja rządu o otwarciu granic dla milionów uchodźców nie była poprzedzona przygotowaniem logistycznym. Można zaryzykować twierdzenie, że bez nadzwyczajnej, oddolnej aktywizacji samorządu lokalnego, w tym samorządowych jednostek organizacyjnych i mieszkańców gmin, przyjęcie największej liczby uchodźców w powojennej historii Polski, mogło wywołać paraliż państwa i kryzys humanitarny. Istotne pytanie brzmi, czy w tym przypadku można mówić o sukcesie rządu, czy jednak samorządu? W zaistniałej sytuacji pojawił się palący problem rozwiązywany przez samorządy lokalne „na gorąco”, polegający na organizacji pomocy uchodźcom bez podstawy prawnej, co (jak wspomniano wcześniej) tworzy atmosferę ryzyka i niepewności, co do ewentualnych konsekwencji dla lokalnych decydentów.

## **Samorząd a polityka rządu w ocenie funkcjonariuszy szczebla lokalnego**

W celu poznania specyfiki mechanizmu, w ramach którego jednostki samorządu terytorialnego oraz podległe im jednostki organizacyjne oraz instytucje kultury angażowały się w przedsięwzięcia spoza zakresu ich ustawowych zadań, autor niniejszego artykułu przeprowadził badania jakościowe. W ramach badań przeprowadzono indywidualne wywiady pogłębione z udziałem dwóch osób pełniących wysokie funkcje kierownicze w strukturach samorządowych miasta stołecznego Warszawy: Krzysztofem Strzałkowskim – Burmistrzem Dzielnicy Wola m. st. Warszawy oraz Krzysztofem Mikołajewskim – Dyrektorem Wolskiego Centrum Kultury w Warszawie. Osoby te zostały wybrane m.in. ze względu na walor ekspercki ich wypowiedzi, związany z wykształceniem politycznym uzyskanym na Uniwersytecie Warszawskim. Dodatkowo Krzysztof Mikołajewski jest doktorem nauk politycznych. Reprezentuje jednostkę kultury, w specyficzny sposób funkcjonującą w powiązaniu z samorządem, posiadając jednocześnie odrębną osobowość prawną.

Respondenci zostali zapytani o największe wyzwania organizacyjne i finansowe w bieżącej kadencji samorządu terytorialnego. Zagadnieniem zasadniczym była współpraca administracji rządowej z jednostkami samorządu tery-

---

spor-o-pogłebienie-toru-wodnego-w-elblagu-samorząd-i-resort-przerzucaja-sie-odpowiedzialnoscia,414495.html, 27.10.2022 (25.11.2022).

torialnego, upolitycznienie decyzji merytorycznych, na co szczególnie zwracał uwagę K. Mikołajewski, dostrzegając także problem odpowiednio ugruntowanych zmian w porządku prawnym w związku z:

- pandemią koronawirusa COVID-19;
- koniecznością wsparcia uchodźców z Ukrainy;
- destabilizacją związaną z inflacją;
- zmianami systemu podatkowego oraz jego skutkami dla budżetu jednostki.

Zdaniem tego respondenta wszystkie wymienione obszary są niedostatecznie uregulowane, brakuje też należytej kultury prawnej i stosowania przez organy administracji publicznej obowiązujących przepisów prawa. Władza publiczna działa na zasadzie uznaniowości, pomija podstawy prawne w swoich decyzjach.

Dyrektor WCK opisał też najważniejsze działania i przedsięwzięcia podjęte przez kierowaną przez niego jednostkę, w związku z koniecznością wsparcia uchodźców z Ukrainy i wysiłki związane z ich realizacją. W szczególności zwrócił uwagę na organizację systemu pomocy doraźnej dla uchodźców w oparciu o zasoby instytucji, w tym organizację wolontariatu, prowadzenie zbiórek i dostarczanie pożywienia na Dworzec Zachodni PKP w Warszawie. Opisał stworzenie punktu informacyjnego, który następnie został rozszerzony o punkt pobytu interwencyjnego. Dzięki wysiłkowi pracowników i wolontariuszy WCK organizowano punkty opieki nad dziećmi uchodźców oraz wspierano uchodźców w dopełnianiu formalności i znalezieniu pracy. Interlokutor wspominał o trwających działaniach integrujących, zmierzających do włączenia uchodźców w życie społeczności lokalnej Młynowa (miejsca, gdzie znajduje się punkt Polsko-Ukraińskie Centrum Współpracy prowadzonej przez WCK).

Istotna i dość jednoznaczna była odpowiedź na pytanie, czy administracja rządowa (w tym: wojewoda) adekwatnie odpowiadała na zaistniałe potrzeby i wspierała działania jednostki (WCK). Otóż Wolskie Centrum Kultury nie otrzymało żadnego wsparcia od administracji rządowej, nie otrzymało żadnej informacji ani możliwości skorzystania z jakiegokolwiek pomocy. Punkty dla uchodźców prowadzone przez administrację rządową były przepełnione i usytuowane w odległych lokalizacjach uniemożliwiających integrację uchodźców ze społecznością lokalną, na co szczególnie zwracał uwagę rozmówca.

Kolejnym zagadnieniem było zabezpieczenie wystarczających środków finansowych i rzeczowych. W tej kwestii dzięki wsparciu władz samorządowych, sponsorów, organizacji pozarządowych oraz osób prywatnych udało się zabezpieczyć środki na bieżące potrzeby. Z relacji Dyrektora wynika, że po pierwszej fali entuzjazmu pomoc ta ulegała zmniejszeniu i w coraz większym stopniu jednostka musiała angażować środki własne, przy braku systemowej pomocy rządowej.

Rozmówca w podsumowaniu wypowiedzi wskazał także, co można było zrobić lepiej i czego zabrakło. W jego opinii należało z poziomu administracji publicznej przygotować system recepcji uchodźców, ich rejestracji i alokacji. Należałoby stworzyć warunki formalno-finansowe wspierania instytucji wspierających uchodźców oraz ich integracji ze społeczeństwem. Obowiązujące przepisy okazały się niejasne, niekiedy sprzeczne, niedostosowane do realiów, powodując z jednej strony liczne nadużycia, z drugiej zaś nie tworzą warunków systemowych, umożliwiających długotrwałą obecność uchodźców w Polsce.

Nieco szersze ujęcie problemu dostrzec można z perspektywy drugiego rozmówcy – Krzysztofa Strzałkowskiego, Burmistrza Dzielnicy Wola miasta stołecznego Warszawy. Podkreślił on znaczące wyzwanie organizacyjne i finansowe w bieżącej kadencji samorządu terytorialnego. Wskazał na duże obciążenie organizacyjne w obecnej kadencji, jakim była pandemia koronawirusa COVID-19, ale także zauważył, iż w kilku wymiarach nastąpiła istotna zmiana: po pierwsze doszło do przyspieszonej cyfryzacji działania administracji samorządowej w Polsce, pomimo że odpowiednie akty prawne funkcjonują od dawna, to sami obywatele niezbyt chętnie korzystali wcześniej np. z pracy zdalnej, co w wyniku pandemii zostało pozytywnie przełamane. Respondent potwierdził wagę problemu braku odpowiednio ugruntowanych zmian w porządku prawnym w związku z omawianą również, przez pierwszego rozmówcę, pandemią koronawirusa COVID-19; koniecznością wsparcia uchodźców z Ukrainy; destabilizacją związaną z inflacją; zmianami systemu podatkowego oraz jego skutkami dla budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

Burmistrz zauważył, że tzw. spec ustawy covidowe tylko w ograniczonym zakresie wprowadziły zawieszenie czasu realizacji postępowań administracyjnych czy sądowych, a po kilku miesiącach pandemii powrócono do normalnego biegu terminów, mimo że Urząd i jednostki podległe osłabiane były przez kolejne przypadki zakażeń COVID-19. Oznaczało to konieczność gruntownej zmiany podejścia do sposobu pracy administracji samorządowej.

Rozmówca szczególnie skupił się na najważniejszych działaniach i przedsięwzięciach podjętych przez Dzielnicę Wola w związku z koniecznością wsparcia uchodźców z Ukrainy i wysiłkach związanych z ich realizacją. Zwrócił uwagę na to, iż po wybuchu wojny rosyjsko-ukraińskiej obsługa Dworca Zachodniego PKP i punktu pomocy uchodźcom na dworcu już od pierwszych godzin kryzysu miała należeć nie do dzielnicy Wola, ale do dzielnicy Ochota, na której terenie jest usytuowany ten obiekt. Ze względu na większy zasób organizacyjno-kadrowy dzielnicy Wola sąsiadującej z Dworcem Zachodnim, pracownicy biurowi, samorządowi z wielu wydziałów musieli z dnia na dzień przekształcić się w pracowników socjalnych, niosąc pomoc kobietom i dzieciom poszkodowanym w wyniku wojny. Dzielnicę Wola prowadziła najpierw trzy potem dwa,

a w momencie wywiadu już jeden ośrodek dla uchodźców na swoim terenie. W ich funkcjonowanie zaangażowani byli pracownicy urzędu dzielnicy Wola, wolskiego zakładu gospodarowania nieruchomościami, organizacji pozarządowych, ośrodka pomocy społecznej z Woli i Bemowa. Pogodzenie 24-godzinnej obsługi dyżurów na dworcu i w ośrodku wsparcia uchodźców z bieżącą pracą w urzędzie było trudnym przedsięwzięciem organizacyjnym.

Ponadto znaczącym wyzwaniem ostatnich miesięcy według Burmistrza K. Strzałkowskiego są problemy związane z kolejnymi, nieudanymi, nieprzeemyślanymi reformami systemu oświatowego, obciążającego budżet samorządu z niewielkim udziałem subwencji oświatowej. Całkowita przebudowa systemowa wygenerowała koszt porównywalny z budową nowej dużej szkoły w dzielnicy. Zaburzone gospodarowanie miejscami w szkołach i przedszkolach poprzez zmianę w dotyczącą wieku szkolnego i pozostawienie dzieci w przedszkolnych klasach „0”.

Wracając do kwestii wsparcia uchodźców z Ukrainy, Burmistrz podkreślił wysiłek administracji samorządowej w tworzeniu i obsłudze punktów wydawania numerów PESEL. Dzielnica Wola była jedną z dzielnic organizujących samodzielny punkt, który obsłużył prawie 2000 osób. Zaznaczył (zbieżnie z wypowiedzią Dyrektora WCK), że na Woli wciąż działa centrum ukraińskie przy Wolskim Centrum Kultury. W punkcie tym zorganizowano dystrybucję darów dla osób najbardziej potrzebujących, co kosztowało dużo wysiłku i środków finansowych.

Wypowiedź rozmówcy w kwestii dotyczącej tego, czy administracja rządowa i wojewoda adekwatnie odpowiadali na zaistniałe potrzeby i wspierali działania kierowanej przez niego jednostki samorządu terytorialnego, zawierała istotne informacje. Jednakże analizując ją z naukowego punktu widzenia należy filtrować wnioski biorąc pod uwagę przynależność burmistrza K. Strzałkowskiego do rządzącej w Warszawie Platformy Obywatelskiej, co nie musi przekładać się na ocenę działań rządu Zjednoczonej Prawicy, ale ocen o charakterze politycznym nie można wykluczać. Zdaniem Burmistrza sytuacja pandemii koronawirusa, jak i kryzysu uchodźczego, pokazała słabość administracji rządowej w Polsce. Podkreślił, iż w przypadku pandemii koronawirusa słabością wykazywały się zarówno służby wojewody w zakresie koordynacji służby zdrowia (skandal z tzw. papierowymi łózkami, czyli wskazywaniem w drodze decyzji administracyjnych przez służbę wojewody miejsc covidowych w szpitalach, w których *de facto* dyrekcje tych placówek nie były w stanie ich utwo-

rzyć). Z relacji interlokutora wynika, że zawiodły również służby sanitarno-epidemiologiczne, które nie były w stanie obsłużyć należycie systemu kwarantanny. Służby podległe wojewodzie wykazywały się niewystarczającą skutecznością, ze znacznym opóźnieniem rozpoczęto budowę szpitali tymczasowych, pomimo wcześniejszych postulatów samorządów w tym zakresie.

Z kolei w kontekście kryzysu uchodźczego zapamiętany został przez rozmówcę spór między dzielnicą Wola, która prowadziła i organizowała punkt pomocy uchodźcom na Dworcu Zachodnim z władzami tego obiektu (jest to spółka Skarbu Państwa). W projekcie umowy z Dzielnicą Wola przewidziano znaczną dla budżetu jednostki opłatę za realizację zadań na rzecz uchodźców, tak jakby pomoc w kryzysie humanitarnym miała być świadczona na równi z działalnością komercyjną, dochodową.

Podobnie negatywna ocena rozmówcy dotyczyła kwestii, czy udało się zabezpieczyć wystarczające środki finansowe i rzeczowe na rzecz pomocy uchodźcom. Zdaniem Burmistrza, administracja rządowa ma tendencję do przrzucania najbardziej kosztownych, najtrudniejszych zadań, na barki samorządów. Ponadto zmiany systemu podatkowego w 2022 roku w ramach „Polskiego Ładu” spowodowały, że baza podatkowa samorządów, a szczególnie dużych miast, uległa znacznemu uszczupleniu. W trakcie wywiadu wyliczał, że Warszawa w skali kilkuletniej straciła kilka miliardów złotych tylko z samego faktu zmiany systemu podatkowego, której logika polegała między innymi na zastąpieniu obciążeń podatkowych obciążeniami na rzecz składki zdrowotnej, a od składki zdrowotnej samorządy nie otrzymują stosownego udziału, tak jak jest w przypadku podatku PIT.

Kwestie budżetowe i podatkowe zdominowały końcową część rozmowy. Respondent zwrócił uwagę na budżet oświatowy w Warszawie, który zaledwie w ok. 40% pokrywany jest przez subwencję rządową. Jednocześnie pozostałe 60 proc. tej kilkumiliardowej kwoty jest pokrywane z budżetu warszawskich podatników. Kwota ta wciąż rośnie, więc zdaniem Burmistrza można powiedzieć, że koszty kolejnych reform pokrywają podatnicy warszawscy w ramach budżetu Warszawy, a nie administracja rządowa, która powinna brać odpowiedzialność za reformy wprowadzane przez nią. Centralnie wprowadzane reformy spowodowały spowolnienie polityki inwestycyjnej i programu inwestycyjnego w mieście. Według rozmówcy inne czynniki wpływające na funkcjonowanie samorządu, jak na przykład inflacja, w przypadku instytucji publicznych w Warszawie wyniosła blisko 300%, co istotnie obciąża ich funkcjonowanie.

## Podsumowanie

W sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych w państwie wydaje się, że decentralizacja systemu jest traktowana w znacznej mierze instrumentalnie i niekonsekwentnie, poprzez posiłkowanie się jednostkami samorządu terytorialnego, w szczególności lokalnego.

Uwidacznia się problem uwarunkowań systemowych i organizacyjnych, związanych z brakiem profesjonalnego przygotowania oraz konsekwencji w tworzeniu spójnego modelu zarządzania na styku rządu i samorządu. Zauważyć można braki dopasowania uregulowań prawnych i organizacyjnych do realiów społecznych i możliwości ekonomicznych. Poleganie na działaniu oddolnym i odruchach solidarności pojawiających się niekiedy w polskim społeczeństwie, ma na ogół postać, potocznie rzecz nazywając – „jakoś” sobie radzenia. Jednakże oddolna, indywidualna i zbiorowa ofiarność czy kreatywność może przyczynić się do zwiększenia poczucia podmiotowości i satysfakcji zarówno poszczególnych jednostek jak i większych podmiotów grupowych, w tym samorządowych wspólnot lokalnych. W dłuższej perspektywie problemem staje się kwestia kontynuacji „doraźnej” pomocy oddolnej przez instytucje rządowe. W poczuciu braku trwałości i stabilności organizacyjnej państwa trudne będzie budowanie pełnego, społecznego zaufania do instytucji państwowych. Siłą rzeczy, w okresie kryzysu wywołanego wojną na terytorium Ukrainy oraz przybywaniem uchodźców do polskich ośrodków miejskich, zaangażowanie oddolne najwyraźniej można zidentyfikować w samorządach dużych miast.

Próby wzmacniania samodzielnej roli samorządu, przeplatają się z nakładaniem nowych zadań, obowiązków i ograniczeń ze strony centralnych władz państwowych, co wynika z szeregu przyczyn. Źródłem tych przyczyn są zarówno same, niektóre słabiej radzące sobie samorządy, jak i polityka na szczeblu krajowym. Poza okresami nadzwyczajnych „zrywów” oddolnych, zaobserwować można zmagania z typowymi problemami wewnątrzorganizacyjnymi jak nepotyzm, korupcja, biurokracja, słabości lokalnego kapitału społecznego, deficyty więzi lokalnych, ograniczenia kontroli społecznej, zaufania pomiędzy obywatelami, niedostatek postaw obywatelskich czy propaństwowych. Z drugiej strony, oddziaływania formalne i naciski nieformalne (szczególnie zadania delegowane bez podstawy prawnej) docierają z poziomu krajowej polityki, modelując zakres działalności samorządów. Najbardziej dotkliwe w konsekwencjach jest nakładanie nowych zadań, niewspółmiernych do możliwości organizacyjnych samorządu, przy braku wystarczającego finansowania. Dochodzi do tego wprowadzanie niedostatecznie przygotowanych zmian ustawowych, których realizacja nie ułatwia sprawnego działania samorządu

terytorialnego. W kadencji 2018–2022 (2023) wyzwania nadzwyczajne, związane z pandemią, wojną rosyjsko-ukraińską, kryzysem energetycznym, inflacją oraz gruntowną i niekonsekwentnie zrealizowaną w ciągu pierwszego roku obowiązywania, reformą systemu podatkowego, zaowocowały wprowadzeniem przepisów na bazie doraźnych potrzeb. Uwidoczniło to większą zależność pomiędzy administracją rządową i samorządem.

Wciąż istnieje duży problem w oddzielaniu polityki krajowej od spraw samorządu, a także wykorzystywania samorządu do realizacji celów władz państwowych, bez jasnego przekazywania kompetencji i odpowiedzialności samorządom, przy utrzymywaniu nadzoru i kontroli zewnętrznej oraz nakładaniu zadań nadwerężających możliwości samorządów. W przedstawionym kontekście weryfikacja różnorodnych źródeł informacji, w tym wyników badań empirycznych, wskazuje na przedmiotowe wykorzystanie samorządu terytorialnego w sytuacjach problemowych dla państwa.

Niezależnie od negatywnych uwarunkowań systemowych i organizacyjnych samorząd lokalny stanowi istotne wsparcie w sytuacjach nadzwyczajnych dla państwa. Podmiotowość i samodzielność samorządu wiążą się z demokratycznym mandatem lokalnych funkcjonariuszy publicznych, mających prawo wypowiadać się w imieniu społeczności. Rzeczywista legitymacja demokratyczna pochodzi z wolnych wyborów, które powinny odbywać się zgodnie z terminową „umową” z wyborcami.

## Bibliografia

- Jabłoński M., *Kadencja samorządów wydłużona. Prezydent podpisał ustawę*, «Dziennik Gazeta Prawna», e-wydanie: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8593720,kadencja-samorzadow-wydłużona-ustawa-prezydent.html>, 22.11.2022 (23.11.2022).
- Klimek M., *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego podczas pandemii COVID-19*, «Studia Politologiczne» 2022, vol. 64.
- Necel R., *Lokalna wspólnota wobec kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 na przykładzie doświadczeń współpracy pracowników wielkopolskich instytucji pomocy społecznej z lokalnym partnerami*, «Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna» 2022, nr 62.



Beata Springer\*

## Kluczowe zmiany w samodzielności i ustrojowej niezależności jednostek samorządu terytorialnego kadencji 2018–2023

The most important changes in the self-governance  
and systemic independence of local government units  
of the 2018–2023 term of office

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, samodzielność, niezależność, transformacja, decentralizacja, recentralizacja, centralizacja

**Keywords:** local government, autonomy, independence, transition, decentralisation, recentralization, centralization

**Abstrakt:** Artykuł dotyczy najważniejszych zmian w samodzielności i ustrojowej niezależności jednostek samorządu terytorialnego kadencji 2018–2023. Analizie poddane zostały zarówno rozwiązania normatywne, jak też faktyczne działania i zachowania, które mają fundamentalny wpływ na funkcjonowanie samorządu. Dla pełniejszego obrazu obecnej kadencji niezbędne jest skrótowne scharakteryzowanie zmian wprowadzonych po 2015 r. Istotne dla całościowej analizy jest również spojrzenie z perspektywy aktualnie rządzących i charakterystyka ich wizji państwa oraz roli samorządu w systemie politycznym. Idea silnego, skutecznego państwa determinuje postrzeganie roli samorządu oraz relacje na styku administracja samorządowa – rządowa.

**Abstract:** The article deals with the most important changes in the independence and systemic autonomy of local self-government units of the 2018–2023 term. Both normative solutions and actual actions and behaviours that have a fundamental impact on the functioning of local self-government will be analysed. For a more complete picture of the current term, it will be necessary to briefly characterise the changes introduced after 2015.

\* ORCID ID <https://orcid.org/0000-0002-2112-6556>, doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, prawniczka, politolożka. Adiunkt na Uniwersytecie w Zielonej Górze, w Instytucie Nauk o Polityce i Administracji. E-mail: b.springer@wh.uz.zgora.pl

*It is also important for the overall analysis to look from the perspective of those currently in power and characterise their vision of the state and the role of local government in the political system. The idea of a strong, effective state determines the perception of the role of local government and the relationship at the interface between local government and government administration.*

## **Wprowadzenie**

Funkcjonujący w Polsce od ponad 30 lat samorząd terytorialny stał się immanentnym elementem systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej. Wrósł w krajobraz społeczny, polityczny oraz prawny. Zauważalne jest identyfikowanie się mieszkańców lokalnej społeczności ze swoimi małymi oraz większymi „ojczyznami”. Budowanie sprawnie funkcjonujących struktur administracji wymaga czasu, cierpliwości, systemowego podejścia, środków finansowych a przede wszystkim koncepcji, aby skutecznie realizować zadania.

Celem artykułu jest przedstawienie kluczowych zmian dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce w kadencji 2018–2023 czyli kadencji, która została przedłużona mocą woli politycznej rządzącej Zjednoczonej Prawicy do 30 kwietnia 2024 r.<sup>1</sup> Oficjalnie podawaną do publicznej wiadomości przesłanką jest zbieg wyborów parlamentarnych oraz samorządowych jesienią 2023 r. Co ciekawe, zbiegu wyborów samorządowych wiosną 2024 r. oraz do Parlamentu Europejskiego obecna władza zdaje się nie zauważać. Ukazanie istotnych zmian ma w zamierzeniu skonstruować odpowiedź na podstawowe pytanie badawcze: czy chcemy funkcjonować w państwie resortowym czy terytorialnym? Czy celem ma być usprawnienie czy uszczuplenie uprawnień jednostek samorządowych? Jednakże kluczowym pytaniem jest również: kto, w jak poukładanym systemie chce funkcjonować? Niewątpliwie pomiędzy aktualnie rządzącymi a dużą częścią społeczeństwa (w tym sporej części doktryny, jak też ugrupowań opozycyjnych) istnieje w tej materii spór, gdyż wizje państwa są odmienne. Samorząd terytorialny zajmuje doniosłe miejsce w doktrynie i analizach akademików oraz praktyków (zarówno politologów, prawników, ekonomistów, socjologów) stąd też niezwykle obszerna i bogata literatura dotycząca tychże kwestii<sup>2</sup>. W analizie posłużono się różnorodnymi

---

<sup>1</sup> W dniu 22 listopada 2022 r. Prezydent podpisał ustawę z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2022 r., poz. 2418.

<sup>2</sup> Odnośnie przedmiotowej analizy wspomnieć należy o następujących publikacjach: H. Izdebski, *Trzeci etap reformy samorządu terytorialnego. De(re)centralizacja, postcovid i...?*, Warszawa 2021; J. Wojnicki, *Tendencje centralizacyjne w Polsce po 1990 roku – ciąg*

metodami badawczymi, m.in. metodą instytucjonalno-prawną pozwalającą na ukazanie mechanizmów funkcjonowania oraz zakresu działania instytucji. Nadto wykorzystano metodę historyczną wskazującą na genezę oraz konsekwencje decyzji i zachowań, a także użyto metodę systemową.

## Zmiany, zmiany, zmiany

Spór o rolę i postrzeganie samorządu w koncepcji państwa toczy się już od czasów międzywojennych. Niektóre z teorii prezentują samorząd jako wykonawcę zadań państwa, będący zdecentralizowaną administracją państwową (Jerzy Panejko). Teorie przeciwstawne wskazują na upodmiotowienie społeczności lokalnych, wyposażenie samorządu w samodzielność, osobowość prawną i niezależność, jako podmioty nie tylko będące częścią zdecentralizowanej administracji państwowej (Tadeusz Bigo)<sup>3</sup>. Obecnie rola oraz miejsce wspólnot lokalnych w Polsce, ich usytuowanie w systemie polityczno-administracyjnym, określone są w przepisach Konstytucji, aczkolwiek wypełnianie treści poszczególnych reguł bywa różnie rozumiane. Model organizacji i rola samorządu w wizji państwa obecnie rządzącej Zjednoczonej Prawicy to państwo silne, w którym władza centralna ma dość duży wpływ na władztwo lokalne i chce decydować o szczegółowych rozwiązaniach. Część doktryny oraz praktyków – samorządowców zarzuca obecnej władzy dążenie do centralnie-biurokratycznego wariantu bądź wprowadzania centralizmu demokratyczne-

---

*głość i zmiana*, «Polityka i Społeczeństwo» 2020, vol. 2(18); A.J. Jarosz, *Kierunki reform samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2015–2019*, [w:] A. Ilciów (red.), *Człowiek i społeczeństwo. Studia politologiczne*, Poznań 2021; D. Sześciło, *Samorząd-centrum. Bilans po 30 latach od odrodzenia się samorządu i pięciu latach nowego centralizmu*, Warszawa 2020; P. Kłucińska, D. Sześciło, B. Wilk, *Nowy model demokracji samorządowej – uwagi na tle zmian w ustawach samorządowych wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018 r.*, «Samorząd Terytorialny» 2018, vol. 10; P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, Warszawa 2020; J. Jakubek-Lalik, *Decentralizacja czy recentralizacja? Kilka uwag o regulacji konstytucyjnej i praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa 2019; D. Baro Riba, P. Mangin, *Local and regional democracy in Poland, Report of Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by member States of the European Charter of Local Self-Government (Monitoring Committee)*, 2 April 2019; D. Sześciło, A. Gąsiorowska, R. Łapszyński, S. Zakroczyński, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych: każdemu według potrzeb czy według barw politycznych?*, Warszawa 2020; R. Miernik, *Reformy Prawa i Sprawiedliwości – nowy kierunek rozwoju państwa czy skuteczna strategia wyborcza?*, «Studia Politicae Universitatis Silesiensis» 2018, vol. 20.

<sup>3</sup> L. Rajca, *Reformy samorządu terytorialnego na Węgrzech i w Polsce*, Warszawa 2019, s. 72.

go<sup>4</sup>. Kardynalnym elementem dla zrozumienia idei doniosłości samorządu, jego relacji z administracją rządową, rządzącymi i innymi instytucjami tworzącymi system polityczny, jego rolę w tym systemie, jest, powtarzając za H. Izdebskim zrozumienie art. 16 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym istotna część zadań samorządowi: „przysługuje” a nie jest mu przekazana<sup>5</sup> co oznacza, iż element woli aktualnie rządzących jest wtórny wobec idei samorządności. Nie przeszkodziło to jednak ustawodawcy w wyposażeniu Rady Ministrów w godzące w istotę zasady decentralizacji władzy uprawnienia kreacyjne i demarkacyjne<sup>6</sup>.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest wolnością gwarantowaną konstytucyjnie (art. 165), ale musimy pamiętać, iż nie posiada bezwzględnego charakteru, zaś jej granice muszą zostać wyznaczone przez ustawodawcę, ale z zachowaniem konstytucyjnej reguły proporcjonalności<sup>7</sup>. Konstytucyjna zasada samodzielności samorządów stanowi swoistego rodzaju meta-zasadę będącą wartością kluczową, nadrzędną samorządności terytorialnej. Samodzielność należy rozpatrywać na wielu płaszczyznach, stąd też jej skomplikowany charakter. Wykonywanie zadań we własnym imieniu, na własną odpowiedzialność oraz podleganie ochronie sądowej tworzy ramy samodzielności samorządu, którego działalność ma realizować interesy i potrzeby społeczności lokalnej.

W powszechnej opinii doktryny, praktyki, jak też obywateli, powtarzane jest, iż restytucja samorządu to najbardziej udana z polskich reform po 1989 r. W 2004 r. w *Diagnozie stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, D. Kijowski pisał, że sukcesem reform jest odwrót od centralnie zarządzanej komunistycznej administracji poprzez wprowadzenie nowoczesnych form zarządzania oraz decentralizacji i pomocniczości<sup>8</sup>.

Rozważania dotyczące kadencji samorządu 2018–2023 rozpocząć wypada krótkim wstępem, będącym jednocześnie odwołaniem się do historii tendencji

<sup>4</sup> M. Kasiński, *Oblicza centralizmu demokratycznego – próba interpretacji procesu historycznego*, [w:] R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 59–62.

<sup>5</sup> H. Izdebski, *Trzydzieści lat po restytucji samorządu – gdzie jesteśmy?*, «Samorząd Terytorialny» 2020, vol. 3, s. 36.

<sup>6</sup> Jak słusznie zauważa J.H. Szlachetko, ustawa o samorządzie gminnym oraz ustawa o samorządzie powiatowym pozwalają na likwidację, zmianę granic, łączenie, dzielenie, ograniczenie terytorium jednostki samorządowej działając wbrew woli społeczności lokalnych (przykładem zmiana granic administracyjnych Opola i okolicznych gmin. J.H. Szlachetko, *Trwałość decentralizacji władzy publicznej*, «Samorząd Terytorialny» 2018, vol. 10, s. 53.

<sup>7</sup> E. Kornberger-Sokołowska, *O potrzebie instytucjonalnego wzmocnienia idei samorządności – aspekt finansowo-prawny*, «Samorząd Terytorialny» 2020, vol. 4, s. 10.

<sup>8</sup> D. Kijowski i in., *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, «Samorząd Terytorialny» 2004, vol. 1–2, s. 24–25.

decentralizacyjnych i centralizacyjnych występujących w zachowaniach sprawujących władzę od momentu restytucji samorządu gminnego w 1990 r. Na stopniowe modyfikowanie samodzielności i ustrojowej niezależności jednostek samorządu terytorialnego fundamentalny wpływ miały zmiany wprowadzone przez rządzących po 2015 r. W dalszej części rozważań zostaną one zaprezentowane w syntetycznej formie. Dygresja historyczna niezbędna jest do zrozumienia całości kształtu, horyzontów ówczesnych polityków i ich podejścia do samorządności, niezależności i decentralizacji. O pierwszych tendencjach centralizacyjnych po restytucji samorządu pisał J. Wojnicki odnosząc się do premiera Waldemara Pawlaka, który w roku 1993 był zachowawczy w stosunku do kolejnych etapów reform samorządowych. Identycznie premier Włodzimierz Cimoszewicz, pomimo deklarowanych treści związanych z decentralizacją kraju, przyjmował wraz ze swoim obozem politycznym identyczną pozycję hamującą reformy<sup>9</sup>. Kolejne gabinety III RP również dokonywały stopniowej recentralizacji (choćby likwidacją kas chorych i zastąpienie ich scentralizowaną instytucją – Narodowym Funduszem Zdrowia czy uchynienie ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego i zastąpienie ją ustawą o Narodowym Planie Rozwoju).

## Zmiany dokonane w kadencji 2014–2018

Zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego rozpoczęły się już w poprzedniej kadencji Sejmu, po wyborach wygranych w 2015 r. przez Prawo i Sprawiedliwość. Jedną ze zmian była reforma oświaty dokonana ustawą z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty<sup>10</sup>. Poza reorganizacją struktur szkolnictwa – likwidacją gimnazjów i przywróceniem ośmioletniej szkoły podstawowej (co wiązało się z obciążeniem samorządów znacznymi kosztami reformy) wzmocniono znacznie rolę kuratorów oświaty, przywracając ich nadzór nad kształtowaniem sieci szkół samorządowych, decydowanie o faktycznym funkcjonowaniu szkół i placówek oświatowych. Skutek jest taki, że samodzielna, samorządowa polityka oświatowa zależna jest od kuratora, czyli administracji rządowej<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> J. Wojnicki, *Tendencje centralizacyjne w Polsce po 1990 roku – ciągłość i zmiana*, «Polityka i Społeczeństwo» 2020, vol. 2(18), s. 29–30.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz.U. z 2016 r., poz. 35.

<sup>11</sup> D. Kurzyńska-Chmiel, *Samorząd terytorialny – teraźniejszość i wnioski na przyszłość*, «Samorząd Terytorialny» 2020, vol. 9, s. 10.

Do katalogu zmian zaliczyć należy: zobowiązanie samorządów do zmiany nazw ulic, budowli, jednostek pomocniczych, pomników i obiektów użyteczności publicznej upamiętniających ustrój komunistyczny. Ustawą nazywaną popularnie „dekomunizacyjną”<sup>12</sup> prawodawca zobowiązał samorządy do zmiany nazw w terminie 12 miesięcy z konsekwencją, w przypadku niewykonania zadania, wydania przez wojewodę decyzji administracyjnej w trybie zarządzenia zastępczego bez wprowadzenia trybu odwoławczego od wydanej decyzji. Wprowadzenie takiego środka nadzoru jest niewątpliwie elementem ograniczającym samodzielność gminy, gwarantowaną konstytucyjnie w polskim systemie, co potwierdza również orzecznictwo sądów<sup>13</sup>. Również w 2016 r. zdecydowano się na wprowadzenie ustawowego zakazu dla samorządów dotyczącego wyzbywania się kontrolnego pakietu akcji lub udziałów w spółkach prowadzących podmioty lecznicze, konieczność łączenia szpitali w sieci generującą wysokie koszty<sup>14</sup>. Następnie ograniczono kompetencję na rzecz wojewody poprzez brak możliwości swobodnego decydowania o inwestycjach w jednostkach ochrony zdrowia<sup>15</sup>, jak również w przypadku szacowania szkód wyrządzanych przez dziki, łosie, jelenie, daniele i sarny<sup>16</sup>. Za recentralizację uznać należy niewątpliwie przekazanie ministrowi nadzoru nad wojewódzkimi ośrodkami doradztwa rolniczego. Ustawą z dnia 22 czerwca 2016 roku<sup>17</sup> ośrodki stały się państwowymi jednostkami organizacyjnymi z ministrem właściwy ds. rozwoju wsi jako organem prowadzącym. We wrześniu 2017 r. zlikwidowano stanowiska asystentów i doradców samorządowych<sup>18</sup>, co również świadczy o ograniczaniu samodzielności samorządu. Argumentując likwidację „gabinetów politycznych” oszczędnościami oraz brakiem kwalifikacji, zaś same stanowiska określając mianem partyjnych przyzółków.

Kolejnym segmentem objętym reglamentacją stała się gospodarka wodno-ściekowa. Krokiem pierwszym w kwietniu 2017 r. była zmiana ustawy prawo

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1103.

<sup>13</sup> H. Izdebski, *Trzydzieści lat po restytucji...*, s. 32–33.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 r., poz. 960.

<sup>15</sup> A. Gniadkowski, *Coraz szybsze obskubywanie samorządu*, «Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego» 2017, vol. 4, s. 16–17.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie, Dz.U. z 2016 r., poz. 1082.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 roku o zmianie ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego, Dz.U. z 2016 r., poz. 1176.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 15 września 2017 roku o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, Dz.U. z 2017 r., poz. 1930.

ochrony środowiska<sup>19</sup>, w której dokonano zmiany zasad powoływania władz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska pozostawiając sejmikowi wojewódzkiemu prawo delegowania jednej osoby (wiceprzewodniczącego). Pozostali członkowie rady nadzorczej delegowani są przez ministra, wojewodę oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W praktyce oznacza to przejście kontroli nad radą nadzorczą. W lipcu 2017 r. zdecydowano się na utworzenie instytucji – Państwowego Gospodarstwa Wodnego – Wody Polskie<sup>20</sup>. Instytucja ta przejęła zadania i kompetencje prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej oraz marszałków województw i starostów związanych z utrzymaniem wód, mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną i inwestycjami w tym obszarze, a także starostów w zakresie zgód wodnoprawnych. Stanowi to ewidentny przykład odbierania uprawnień i kompetencji i jest przejawem recentralizacji wiążąc się oczywiście z uszczupleniem dochodów w tej materii. Jesienią 2017 r.<sup>21</sup> przyznano Wodom Polskim kolejną kompetencję – opiniowanie projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz zatwierdzania taryf uchwalonych przez rady gmin<sup>22</sup>.

W 2017 roku Ministerstwo Sportu i Turystyki dokonało zmian w zakresie realizacji Programu Rozwoju Regionalnej Infrastruktury Sportowej ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej<sup>23</sup> postanawiając, iż samorządy województw nie będą realizować tego programu. Zlikwidowano zdecentralizowany system podziału środków przez samorządy na rzecz centralizacji w ministerstwie.

## Zmiany w kadencji 2018–2023

Kluczową jest wprowadzenie ustawą z 11 stycznia 2018 r. dwukadencyjności organów wykonawczych w gminach z jednoczesnym wydłużeniem kadencji do lat pięciu, począwszy od kadencji 2018–2023. Przyjęto, że dwie kadencje liczy się od 2018 r., a więc można być wybranym tylko na dwie kadencje począwszy od tego terminu. Ograniczenie to dotyczy tej samej gminy, co oznacza, iż możliwe jest kandydowanie w innej gminie. W doktrynie przeważa pogląd, iż

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2017 r., poz. 898.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2233 ze zm.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r., poz. 2180.

<sup>22</sup> J. Kostrzewska, *Prawo wodne uderzy w samorząd*, «Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego» 2017, vol. 17/1231, s. 12–14.

<sup>23</sup> Pismo Ministra Sportu i Turystyki z dnia 27 grudnia 2016 r. DIS/074/2/2016/1.

zmiana ta nie stanowi złamania standardów demokratycznego państwa prawa z jednoczesnymi wątpliwościami w zakresie standardów społeczno-politycznych<sup>24</sup>. Podnosi się, iż odebranie mieszkańcom części uprawnień decyzyjnych w zakresie wyboru osób sprawujących władzę nie mieści się w standardach Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Podmiotowość gminy daje jej mieszkańcom prawo decydowania o tym, kto będzie sprawował władzę i w tym kontekście wprowadzenie dwukadencyjności jest z gruntu niezasadne. Czy sztywne ograniczenia dotyczące kadencyjności nie są przejawem ingerencji władzy centralnej, która chce na swój sposób „urządzać” świat lokalny? Tworząc przekaz dla społeczności lokalnych, że nie są zdolne do współzarządzania, trzeba im zatem odgórnie narzucić rozwiązanie. W przestrzeni publicznej pojawiły się także głosy o partykularnym interesie partyjnym aktualnie rządzących, który ma na celu rotację kadr. Przychylając się do tezy, iż wymiana kadr wnosi pewien powiew świeżości, nowych pomysłów, idei i innego spojrzenia na problemy samorządu, z pewnością nie stanowi ona remedium na problemy z jakością społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo obywatelskie samo musi się ukształtować, władza ma za zadanie jedynie pokazywać obywatelom, w procesie socjalizacji i nauki, jaka może być jakość życia w gminie i od kogo w dużej mierze ona zależy. Koronnym argumentem podnoszonym przez zwolenników dwukadencyjności jest zbyt duża skala reelekcji. Ich zdaniem świadczy to o patologicznych, spetryfikowanych układach na szczeblach władzy lokalnej, które są nie do przebicia. Odpierając taki zarzut można powiedzieć, że sytuacje takie mogą świadczyć również o stabilizacji systemu<sup>25</sup>, zadowoleniu mieszkańców, pozytywnej weryfikacji włodarzy gmin, zakorzenieniu demokratycznych reguł. Nadto mogą być przejawem wolności i szacunku dla demokracji. J. Regulski, współtwórca reformy samorządu terytorialnego, już w 2010 r. wskazywał na to, iż samo ograniczenie kadencji „nie jest receptą na uczciwość władzy”. Potrzeba większego zaangażowania ludzi, zwiększenia kontroli społecznej, zmian w wewnętrznym ustroju gmin, który jest konfliktogenny i niespójny, zaś zmiana powinna następować wtedy, gdy mieszkańcy będą jej oczekiwać<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> B. Springer, A.J. Jarosz, *Dwukadencyjność organów wykonawczych w gminach – ograniczenie praw obywatelskich czy ograniczenie zjawisk patologicznych?*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2022, vol. 3(67), s. 163–167.

<sup>25</sup> Zasadnie zastanawia się J. Kowalik: Czy sprawowanie urzędu przez wiele kadencji jest kwintesencją demokracji czy jej karykaturą? W 2002 r. jednego kandydata wystawiono w 27 gminach, zaś w 2014 r. – w 251 gminach. Zob. J. Kowalik, *Demokracja lokalna a idea ograniczenia liczby kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*, «Political Preferences» 2015, vol. 10, s. 168.

<sup>26</sup> J. Regulski, *Ograniczenie liczby kadencji nie jest receptą na uczciwość władzy*, <https://dziennikbałtycki.pl/prof-regulski-ograniczenie-liczby-kadencji-nie-jest-recepta-na-uczciwosc-wladzy/ar/287242> (3.09.2021).



Wspomnianą powyżej ustawą wprowadzono zmiany w narzędziach partycypacyjnych, mających na celu wzmocnienie roli radnych. Jednym z nich jest obowiązkowy raport o stanie gminy (art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym) jako narzędzie ukazujące funkcjonowanie samorządu (polityki, programy i strategie, uchwały rady gminy, budżet obywatelski). Nie ma on być jedynie zbiorczym podsumowaniem działalności organu wykonawczego oraz stanowiącego, ale powinien ukazywać osiągnięcia i wyzwania, a także cele i zamierzenia. Może on również spowodować reperkusje w postaci odwołania organu odwoławczego bądź rozpatrzenia wniosku o referendum odwoławcze. Wobec tego narzędzia w doktrynie wysuwa się zarzut, iż brak mu przesłanek merytorycznych kontroli, co może skutkować jedynie polityczną oceną raportu<sup>27</sup>. Nowe uprawnienia zyskał przewodniczący rady, w postaci wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędu obsługującym prace rady. Z kolei radni otrzymali szereg możliwości związanych z dostępem do informacji i materiałów dotyczących działalności urzędu i jego jednostek. Nowum w postaci transmisji on-line z obrad jednostek samorządu pozwala na szerszy dostęp mieszkańców<sup>28</sup>. Wprowadzono zmianę w zakresie narzędzia partycypacyjnego, jakim jest budżet obywatelski, który stał się obligatoryjny w miastach na prawach powiatu (wraz z minimalną jego wartością na 0,5% wydatków miasta). Obowiązkowa stała się również obywatelska inicjatywa uchwałodawcza będąca dotychczas narzędziem fakultatywnym, funkcjonującym w niektórych gminach. Zmiany dotyczące narzędzi partycypacyjnych, niewątpliwie potrzebne, jednak w sporej części doktryny wzbudziły kontrowersje ze względu na ich kształt. P. Glejt oraz P. Uziębło zauważyli, iż: „można odnieść wrażenie, że nadrzędnym celem tej ustawy było ukazanie pozytywnego stosunku większości parlamentarnej do problematyki partycypacji na poziomie lokalnym i regionalnym, bez głębszej refleksji nad ukształtowaniem implementowanych rozwiązań”<sup>29</sup>.

Dokonano nowelizacji kodeksu wyborczego w zakresie normy demograficznej w wyborach do rad gmin, wprowadzając ponownie do przepisów dwa systemy wyborcze. W efekcie w gminach do 20 tys. mieszkańców pozostawiono system większościowy i jednomandatowe okręgi wyborcze, zaś w gminach powyżej 20 tys. powrócono do systemu proporcjonalnego. Zmniejszono mak-

<sup>27</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021, s. 104.

<sup>28</sup> P. Kłucińska, D. Sześciło, B. Wilk, *Nowy model demokracji samorządowej – uwagi na tle zmian w ustawach samorządowych wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018 r.*, «Samorząd Terytorialny» 2018, vol. 10, s. 32–34.

<sup>29</sup> P. Glejt, P. Uziębło, *Kilka uwag o „nowych” instrumentach partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowym*, [w:] A. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018, s. 403.

symalną liczbę radnych wybieranych w okręgach wielomandatowych z 10 do 8 z jednoczesnym ograniczeniem maksymalnej liczby kandydatów na listach do dwóch ponad liczbę mandatów. Skutkiem była likwidacja jednomandatowych okręgów wyborczych w większych i średnich miastach. Słuszny wydaje się być zarzut wobec rządzących, iż zbyt szybki był powrót do systemu proporcjonalnego, a dokonanie jednej elekcji metodą większościową nie ukazuje trafności zastosowania. Zebranie doświadczenia poprzez stosowanie w trakcie kilku elekcji pozwoliłoby na wyciągnięcie wniosków i optymalizację zasad.

Zmianą, która wzbudziła duże emocje, było przekazanie uprawnień do podziału jednostek na okręgi wyborcze oraz obwody głosowania z rady gminy do komisarzy wyborczych powołanych przez Państwową Komisję Wyborczą na 5-letnią kadencję. Zakazem objęto możliwość jednoczesnego kandydowania w wyborach do organu wykonawczego oraz do innej rady gminy niż w tej, w której się kandyduje oraz do rady powiatu i sejmiku województwa. Co istotne, dokonano ustawowej regulacji statusu mężów zaufania, obserwatorów społecznych wyborów wysyłanych przez stowarzyszenia i fundacje, zajmujące się sprawami demokracji, praw obywatelskich i rozwojem społeczeństwa obywatelskiego<sup>30</sup>. Zmian dokonano także w funkcjonowaniu i finansowaniu kół gospodyń wiejskich. Ustawą z 2018 r.<sup>31</sup> umożliwiono organizacjom uzyskanie osobowości prawnej przez wpis do Krajowego Rejestru Kół Gospodyń Wiejskich, czym dano możliwość samodzielnego działania we wszystkich stosunkach prawnych. Kolejna zmiana ustawy o kołach gospodyń wiejskich z 2021 r. określiła ogólne zasady przyznawania pomocy finansowej, której źródłem są dotacje celowe udzielane przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Ustanowienie administracji rządowej jako decydenta przyznającego środki organizacjom działającym lokalnie od 150 lat jest być może przejawem braku zaufania albo chęci ograniczenia decyzyjności samorządów lokalnych.

W styczniu 2020 r.<sup>32</sup> dokonano zmian organizacyjnych w Państwowej Inspekcji Sanitarnej, zwiększając role koordynacyjno-nadzorczą Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wzmacniając pozycję wojewody jako organu reprezentującego rząd w terenie. Ustawa przyznała Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu kompetencje do powoływania i odwoływania – za zgodą właściwego wojewody – państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych oraz państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu kompetencji

---

<sup>30</sup> B. Michalak, *Zmiana przepisów kodeksu wyborczego przed wyborami samorządowymi 2018*, «Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne» 2019, vol. 58, s. 91–96.

<sup>31</sup> Ustawa z 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2256.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2020 r., poz. 322.

do powoływania i odwoływania – po zasięgnięciu opinii wojewody – państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych. Ponadto ustanowiła państwowego powiatowego inspektora sanitarnego organem zespolonej administracji rządowej w województwie. Zmiany te wyraźnie mają charakter centralizujący, ograniczający kompetencje samorządów.

Poza nowelizacjami przepisów zaczęto wprowadzać instrumenty pozwalające na finansowanie samorządów za pomocą dotacji. W 2018 r. stworzono Fundusz Dróg Samorządowych obecnie Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg<sup>33</sup> powołany jako mechanizm wsparcia dla jednostek samorządu terytorialnego, realizujących inwestycje na drogach samorządowych. Środki z Funduszu to dotacje celowe, rozdzielane przez komisję powołaną przez wojewodę w zależności od poziomu dochodów jednostki samorządowej. Z analizy dokonanej przez P. Swianiewicza dotyczącej 2019 r. wynika, iż rozdział tych środków związany był z afiliacją polityczną. Najwięcej środków zarówno w gminach, jak i powiatach, otrzymały samorządy powiązane z PiS, zaś ponad połowa gmin związanych z opozycją nie otrzymała żadnych środków. Autor konkluduje, iż: „[...] mamy do czynienia z nowym – bardzo niepokojącym – zjawiskiem schodzenia krajowej polityki partyjnej do życia samorządów lokalnych”, zaś rozdział środków wykazuje zniekształcenie powodowane orientacją polityczną samorządów<sup>34</sup>. Analizy dotyczącej rozdziału środków z RFRD do samorządu powiatowego w I kwartale 2021 r. dokonali również R. Rudka, E. Kocemba, K. Sekuła. Ze szczegółowo przeprowadzonych badań wynika, iż z kwoty ponad 1,265 mld zł, które w 2021 r. zostały przyznane powiatom: ponad 650 mln zł trafiło do powiatów kierowanych przez osobę z PiS. Prawie 164 mln zł do powiatów, w których zawarta jest koalicja z PiS. Ponad 258 mln zł do powiatów zarządzanych przez osobę spoza partyjnego układu. Ponad 192 mln zł do powiatów będących w rękach osób z opozycji. Udział procentowy powiatów ze względu na przynależność polityczną w łącznej kwocie dofinansowania przedstawiał się następująco: PiS – 51,44%; Koalicja z PiS – 12,95%; Niezależni – 20,41%; Opozycja – 15,20%. W miastach na prawach powiatu z kwoty nieco ponad 150 mln zł: ponad 56 mln zł trafiło do miast na prawach powiatu kierowanych przez osobę niezależną. Ponad 44 mln zł do miast na prawach powiatu zarządzanych przez osobę związaną z opozycją. Blisko 31 mln zł do miast na prawach powiatu będących w rękach osób z opcji rządzącej oraz ponad 19 mln zł do miast na prawach powiatu, w których zawarta jest koalicja z PiS.

<sup>33</sup> Ustawa z 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 505 ze zm.

<sup>34</sup> P. Swianiewicz, *Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych*, «Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego» 2020, vol. 1, s. 44–53.

Rozkład średniej wysokości dofinansowania w zależności od grupy politycznej był następujący: PiS – blisko 15 mln; Koalicja z PiS – niecałe 3 mln, Niezależni – niecałe 3 mln; Opozycja – 4 mln. W przeliczeniu na 1 mieszkańca dało to następujący wynik: PiS – 247,85 zł; koalicja z PiS – 20,95 zł; niezależni – 13,55 zł; opozycja – 5,97 zł. Wysokość otrzymanego wsparcia w 2021 roku jest mocno związana z grupą polityczną reprezentowaną przez starostę powiatu oraz jego ewentualnego koalicjanta i nie ma na to też wpływu liczba mieszkańców czy długość dróg powiatowych. Identycznie sytuacja przedstawia się odnośnie miast na prawach powiatu<sup>35</sup>. Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych to kolejne narzędzie związane z przekazywaniem dotacji samorządom. Jego wprowadzenie związane jest z wystąpieniem wiosną 2020 r. epidemii COVID-19 i jej skutków w sferze finansowej<sup>36</sup>. Jest to rządowy program finansowy przez fundusz przeciwdziałania COVID-19. Po raz pierwszy pieniądze z tego programu zostały przekazane samorządom według odgórnie przyjętego algorytmu, natomiast II i III transza na podstawie decyzji Komisji do spraw Wsparcia JST po złożeniu wniosków przez samorządy. Analizy wyników przyznanych środków z II i III puli RFIL dokonali J. Flis i P. Swianiewicz<sup>37</sup>. Z przeprowadzonych badań jednoznacznie wynika, iż udzielanie dotacji z programu obarczone jest dość wysoką skalą politycznego uprzywilejowania. Autorzy zastosowali cztery kategorie opcji politycznych: wóldarze wybrani z poparciem PiS; wóldarze związani z jedną z partii bloku senackiego – Koalicją Obywatelską, Polskim Stronnictwem Ludowym, Sojuszem Lewicy Demokratycznej, wóldarze nazwani „kontra PiS” – ci, którzy pokonali konkurenta z PiS oraz wóldarze neutralni – komitety lokalne bez poparcia partii ogólnopolskich. Z analizy II transzy wynika, iż średnia wielkość dotacji na głowę mieszkańca w gminach rządzonych przez wóldarzy z PiS wynosi 253 zł, w gminach neutralnych – 134 zł, w gminach kontra PiS – 60 zł, zaś w gminach z wóldarzami z bloku senackiego – 25 zł (przy średniej wysokości dotacji dla całego kraju wynoszącej 83 zł). Autorzy mówią o tzw. „przejęciu partyjnym” określającym wielokrotność średniej dotacji na głowę mieszkańca w zależności od tego kto rządzi. Porównanie dotacji w gminach rządzonych przez PiS z gminami rządzonymi przez tzw. blok senacki daje dziesięciokrotnie

<sup>35</sup> R. Rudka, E. Kocemba, K. Sekuła, *Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg – podział środków w samorządach powiatowych*, Związek Powiatów Polskich 2021, s. 4–26.

<sup>36</sup> Podstawę do wprowadzenia Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych stanowił art. 65 ust. 28 ustawy z 31.3.2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2020 r., poz. 568 ze zm.

<sup>37</sup> J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, Warszawa 2021 oraz J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – utrwalane wzory*, Warszawa 2021.

wyższą kwotę. Udział gmin pominiętych w podziale środków również odzwierciedla preferencje partyjne. W przypadku gmin rządzonych przez PiS tylko 14% nie otrzymało dotacji, w przeciwieństwie do gmin bloku senackiego, gdzie 80% gmin pozostało bez dotacji, w gminach neutralnych pominięto 44%, zaś w gminach kontra PiS 61%. W przypadku rozdziału środków pochodzących z III transzy RFIL sytuacja nie uległa poprawie, nadal zauważalna jest ogromna różnica na korzyść gmin rządzonych przez władarzy z PiS<sup>38</sup>. Nie trzeba być wnikliwym obserwatorem, aby po analizie badań przeprowadzonych przez J. Flisa i P. Swianiewicza zauważyć, iż partyjne kryteria podziału stały się kluczem do nagradzania. Niepokojący jest fakt, jak zauważają Autorzy, że stanowią one świadomą i celową politykę rządu, która w istocie rzeczy pogłębia podziały polityczne. Jednocześnie jest ona łamaniem standardów demokratycznego państwa prawa, w którym buduje się zależności klientelistyczne we wzajemnych relacjach stosując polityczną alokację zasobów z wykorzystaniem czynnika ekonomicznego<sup>39</sup>.

Kolejnym programem dotującym samorządy był ustanowiony w dniu 1 lipca 2021 r. Uchwałą Rady Ministrów nr 84/2021 Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. Tutaj również środki pochodziły z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Również w tym przypadku J. Flis i P. Swianiewicz dokonali precyzyjnej analizy przyznanych środków. Z badań, jak w przypadku RFIL, jednoznacznie wynika, iż wyższe kwoty uzyskały samorządy rządzone przez PiS, przy czym większość gmin dotację otrzymała. Jedynie 21 gmin dofinansowania nie uzyskało<sup>40</sup>.

Zagadnieniu, któremu należałoby poświęcić odrębne rozważania są sprawy finansowe jednostek samorządu (wiążą się one w części z powyższymi rozważaniami o mechanizmach wsparcia samorządów dotacjami centralnymi). Ze względu na ramy niniejszych rozważań zostaną jedynie zarysowane. Punktem wyjścia jest samodzielność samorządów wyrażająca się na różnych płaszczyznach, w tym w adekwatności środków będących w ich dyspozycji do realizowanych zadań. Zasada ta ma ustrojowo-gwarancyjny charakter<sup>41</sup>. Prawo do odpowiednich dochodów zapewniających realizację zadań publicznych wynika z art. 167 Konstytucji, od którego – jak określa to H. Izdebski – kolejne rządy: „narastająco odchodzą”<sup>42</sup>. Bardzo niepokojącym trendem jest zmiana

<sup>38</sup> Tamże.

<sup>39</sup> Tamże. Zob. również: Ł. Olejnik, *Dotacje inwestycyjne z rządowych funduszy wsparcia dla samorządów 2019–2021. Polityczna alokacja zasobów?*, «Studia Regionalne i Lokalne» 2022, vol. 2(88).

<sup>40</sup> P. Swianiewicz, J. Flis, *Janosikowe kumotry – podwójne standardy rządowych dotacji*, Warszawa 2022, s. 2.

<sup>41</sup> E. Kornberger-Sokołowska, *O potrzebie instytucjonalnego...*, s. 12.

<sup>42</sup> H. Izdebski, *Trzydzieści lat po restytucji...*, s. 28.

proporcji finansowania samorządu, która polega na tym, że udział dochodów własnych maleje, zaś istotnym składnikiem stają się dotacje celowe. Jak podaje P. Swianiewicz, udział dotacji w dochodach gmin systematycznie wzrasta. W 2013 r. w gminach wynosił niewiele ponad 20%, zaś w 2018 r. niemalże 35% (wyższy wzrost zauważalny jest po 2015 r.)<sup>43</sup>. Stanowi to istotny czynnik w ograniczaniu samodzielności i niezależności, gdyż przesuwając decydenctwa na poziom centralny, a z samorządu czyni jedynie wykonawcę. Reguła finansowania samorządu powinna opierać się na dochodach własnych, zaś mechanizm wyrównawczy w postaci dotacji celowych powinien stanowić wyjątkowy składnik. W przeciwnym razie samodzielność samorządów staje się fasadowa, pozorowana. Słusznie zauważa A. Lipska-Sondecka, iż: „miernikiem stopnia funkcjonalności instytucji samorządu terytorialnego jest praktyczna zdolność organów samorządowych i ich aparatu wykonawczego do wypełniania konstytucyjnych i ustawowych zadań w oparciu o zasadę subsydiarności z wykorzystaniem nowoczesnych form i metod zarządzania publicznego”<sup>44</sup>.

Biorąc pod uwagę poprzednią oraz obecną kadencję należy zauważyć, iż dokonano szeregu zmian, które miały na celu osłabienie samodzielności finansowej samorządów. Po pierwsze, tworzenie specjalnych funduszy centralnie rozdysponowujących środki. Po drugie, zmiany podatkowe: podniesienie kwoty wolnej od podatku oraz minimalnego wynagrodzenia, obniżenie podstawowej stawki podatku dochodowego od osób fizycznych, zwolnienie z podatku osób do 26 roku życia. Wszystkie te elementy, z zasady słuszne, skutkują niższymi dochodami samorządów. W tej sytuacji brak rekompensaty dla budżetów samorządów powoduje ich problemy finansowe i uzależnienie od dotacji centralnych. Kolejnym aspektem jest zlecanie zadań bez odpowiednich środków finansowych (np. przekazanie zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w sprawie opieki nad organizacjami kombatanckimi) albo brak środków na realizację nowego zadania (np. z zakresu pomocy dla kobiet w ciąży)<sup>45</sup>. Nieadekwatność środków na powierzone samorządowi terytorialnemu zadania może przyczyniać się do wykazywania przez administrację rządową indolencji samorządu, a w rezultacie niejako uzasadniać nieprawdziwą tezę o konieczności szerokiej recentralizacji<sup>46</sup>. Sprawą kluczową jest także spadek dochodów samorządów związany z epidemią COVID-19 (zwolnienia podat-

<sup>43</sup> P. Swianiewicz, *Wpływ polityki partyjnej...*, s. 44–53.

<sup>44</sup> A. Lipska-Sondecka, *Polskiego samorządu terytorialnego droga do nowoczesności. Dylematy okresu transformacji*, [w:] K. Czarnecki, A. Lutrzykowski, R. Musiałkiewicz (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Aktualne problemy i wyzwania*, Włocławek 2017, s. 57.

<sup>45</sup> A. Gniadkowski, *Coraz szybsze obskubywanie...*, s. 16–17.

<sup>46</sup> D. Kurzyńska-Chmiel, *Samorząd terytorialny – terazniejszość...*, s. 14.

kowe dla przedsiębiorców, niższe czynsze w lokalach komunalnych, niskie wpływy z biletów czy opłat<sup>47</sup>. Obecna sytuacja (wzrost cen na rynkach światowych energii oraz gazu i nakładający się na to brak środków z Krajowego Planu Odbudowy na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności tworzą niekorzystną koincydencję zdarzeń.

## Podsumowanie

W trakcie obecnej, jak i poprzedniej kadencji, Zjednoczona Prawica proponowała szereg rozwiązań legislacyjnych, mających na celu osłabienie samodzielności i niezależności samorządów. Niektóre z nich zostały zawetowane przez Prezydenta, np. ustawa o Regionalnych Izbach Obrachunkowych z 2017 r. m.in. centralizująca obsadzanie stanowisk oraz rozszerzająca znacznie kryteria kontroli, czy nowelizacja w 2022 r. ustawy o systemie oświaty wzmacniająca rolę kuratorów oświaty i zmieniająca zasady funkcjonowania organizacji pozarządowych w szkołach i placówkach oświatowych. Od 1 stycznia 2018 r. planowano objąć urzędy pracy nadzorem wojewodów, zaś pod koniec 2021 r. Ministerstwo Infrastruktury rozważało odebranie starostom nadzoru nad procesem badania technicznego przez stacje kontroli pojazdów i przekazanie go Transportowemu Dozorowi Technicznemu. Zastanawiano się również nad likwidacją powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego i utworzenia w ich miejsce inspektoratów okręgowych, ale już jako administracji rządowej niespełnionej. Zmiany te nie doszły do skutku, jednakże czas pokaże, czy nie zostaną ponownie zaproponowane.

Jednym ze współczesnych wyzwań dla III RP jest hamowanie zapędów recentralizacyjnych poprzez wpływ zarówno na rządzących oraz na społeczeństwo i uświadamianie z korzyści płynących z zdecentralizowanego systemu. Należy pamiętać, iż „decentralizacja wiąże się z pewną dojrzałością w rozumieniu i kształtowaniu wspólnoty mieszkańców”. Niski poziom świadomości potrzeb demokratyzacji życia może prowadzić do kwestionowania rangi samorządu terytorialnego, a nawet przydatności w wykonywaniu administracji publicznej. Niepokojące jest to, że pozbawia się samorząd kompetencji władczych, ale jednocześnie pozostawia się odpowiedzialność za realizację zadań<sup>48</sup>.

Słusznie zauważa J. Wojnicki, iż tendencji centralizacyjnych należy upatrywać w historycznych zaszłościach: tradycjach silnej administracji państwowej II RP po zamachu majowym oraz w doświadczeniach i funkcjonowaniu

<sup>47</sup> D. Sześciło, *Samorząd-centrum. Bilans po trzydziestu latach od odrodzenia się samorządu i pięciu latach nowego centralizmu*, Warszawa 2020, s. 14.

<sup>48</sup> D. Kurzyńska-Chmiel, *Samorząd terytorialny – teraźniejszość...*, s. 7.

PRL<sup>49</sup>. Ze zmiennym natężeniem po 1990 r. mieliśmy do czynienia z próbami centralizowania samorządu, jednakże bardziej widoczne jest to po 2015 r. ze względu na, jak określa to J. Wojnicki: „[...] odmienne postrzeganie miejsca i roli wspólnot lokalnych i administracji samorządowej w systemie politycznym państwa”<sup>50</sup>. Identycznie L. Rajca mówi o zmiennym nasileniu tendencji centralistycznych polegających na ingerowaniu administracji centralnej w sprawy zastrzeżone dla władz samorządowych<sup>51</sup>.

W czerwcu 2018 r. Komitet ds. honorowania przez państwa członkowskie obowiązków i zobowiązań wynikających z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Komitet Monitorujący) przeprowadził wizytę dotyczącą demokracji lokalnej i regionalnej w Polsce, podczas której odbyły się spotkania z przedstawicielami różnych instytucji na wszystkich szczeblach władzy. Raport podkreśla stosunkowo niepokojące tendencje w demokracji lokalnej i regionalnej w Polsce. Zauważa, że zasada samorządności lokalnej jest uznawana zarówno przez Konstytucję, jak i ustawodawstwo krajowe, jednak została podważona od czasu ostatniej wizyty monitorującej w 2014 roku, a sytuacja zmieniła się w niepokojący sposób w ciągu zaledwie kilku lat. Raport stwierdza, że recentralizacja niektórych kompetencji odbyła się w kontekście konfliktu między władzą centralną a władzami lokalnymi, w szczególności reprezentowanymi przez partie polityczne z opozycji. Wyrażone zostało zaniepokojenie ingerencją władz centralnych w funkcje lokalne, niedociągnięciami w procesie konsultacji, pogorszeniem statusu wybranych przedstawicieli oraz utratą zaufania władz lokalnych do wymiaru sprawiedliwości. W raporcie jednocześnie wzywa się władze krajowe do powrotu na drogę decentralizacji i prawdziwej demokracji lokalnej i regionalnej poprzez zapewnienie stosowania w praktyce zasady pomocniczości i proporcjonalnego nadzoru nad działalnością władz lokalnych lub poprzez przywrócenie rzetelnego procesu konsultacji z władzami lokalnymi. Twórcy raportu zauważając, iż zarówno konstytucja jak i inne akty normatywne spełniają standardy samorządności, jednakże poziom autonomii władz lokalnych ulega erozji w wyniku ponownej centralizacji szeregu kompetencji przekazanych im wcześniej, liczne ingerencje władz państwowych w niezależne funkcje lokalne podważają przyznanie władzom lokalnym pełnych i wyłącznych uprawnień, władze lokalne nie mają swobody w wykonywaniu przekazanych funkcji, co jest konsekwencją szczegółowego uregulowania przez państwo przekazanych zadań, pomimo znacznego wzrostu gospodarczego zasoby finansowe, którymi władze lokalne mogą swobodnie dysponować, nie są ani odpowiednie, ani współmierne do ich obowiązków. Ponadto

---

<sup>49</sup> J. Wojnicki, *Tendencje centralizacyjne...*, s. 35.

<sup>50</sup> Tamże, s. 36.

<sup>51</sup> L. Rajca, *Reformy samorządu terytorialnego...*, s. 66.



nasila się tendencja do przekazywania władzom lokalnym obowiązków bez przekazywania odpowiednich zasobów finansowych, obniżenie skali rekompensaty finansowej dla wybranych przedstawicieli lokalnych pogarsza warunki wykonywania obowiązków na szczeblu lokalnym, spada poziom zaufania władz lokalnych do sądów w zakresie ochrony prawnej ich autonomii, co ogranicza rzeczywiste korzystanie przez władze lokalne z prawa do korzystania ze środków odwoławczych.

Zmiany – w większości wynikające z aspektów faktycznych i zachowań, a nie z formalnych reform prawnych – należy rozumieć w ramach ogólnego „klimatu politycznego”, który nastąpił po wyborach prezydenckich i parlamentarnych w 2015 r. W tej perspektywie proces ponownej centralizacji kompetencji, wzrost szczegółowych regulacji krajowych mających na celu wyznaczenie standardów dla usług lokalnych oraz wszechobecny nadzór nad władzami lokalnymi, wydają się być elementami większej walki politycznej, która toczy się obecnie w Polsce i która ostatecznie podważa wiele z dorobku ostatnich trzydziestu lat<sup>52</sup>. Wśród wielu badaczy panuje pogląd o powolnej recentralizacji. D. Sześciło mówi o „nowym centralizmie”<sup>53</sup>, L. Rajca o „pełzającej recentralizacji”<sup>54</sup>, H. Izdebski o „etatystycznym” traktowaniu samorządów<sup>55</sup>. Niewątpliwie zmiany te są niepokojące, gdyż odbieranie zadań i kompetencji samorządom dokonuje się poprzez pojedyncze zmiany legislacyjne przy zachowaniu konstytucyjnie zdecentralizowanego ustroju państwa. Następuje więc zmiana, której nie widać systemowo z poziomu centralnego. Dopiero wnikliwa analiza pozwala na zlokalizowanie poszczególnych zmian.

Konstatując, po przeprowadzonej analizie w odpowiedzi na zadane pytania badawcze nasuwa się wniosek, iż obecna władza w warstwie deklaratywnej zapewnia o konstytucyjnym charakterze samorządu terytorialnego w systemie politycznym, jednakże w warstwie wykonawczej nie jest to już tak oczywiste. Uszczuplanie uprawnień jednostek samorządowych poprzez przekazywanie uprawnień administracji rządowej, ograniczanie samodzielności finansowej może w konsekwencji zdecentralizowany system przekształcić w jego fasadę. Po ponad trzydziestu latach utrwalania i umacniania samorządu powrót do resortowego systemu wydaje się być regresem rozwojowym. Nie odmawiając rządzącym prawa do wizji silnego, scentralizowanego państwa, dokonując zmian powinni uwzględniać różne stanowiska i koncepcje.

<sup>52</sup> Pokłósiem wizyty przeprowadzonej przez Davida Baro Ribę oraz Pascala Mangina jest przywoływany raport, <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-poland-monitoring-committee-rapporteur/1680939003> (10.10.2022).

<sup>53</sup> D. Sześciło, *Samorząd-centrum. Bilans po trzydziestu latach...*, s. 1–2.

<sup>54</sup> L. Rajca, *Reformy samorządu terytorialnego...*, s. 71.

<sup>55</sup> H. Izdebski, *Trzydzieści lat po restytucji...*, s. 28.

Konkludując warto przytoczyć słowa R. Chwedoruka, który stwierdza: „[...] niebawem dojdzie do otwartej wojny – tu nie chodzi o kolejną kampanię czy wpływ na ten lub inny region, tylko o kwestie fundamentalne. Mam na myśli takie sprawy, jak zorganizowanie samorządu, balans między nim a państwem, kto i jakie ma uprawnienia i jak silną społeczną legitymację”<sup>56</sup>.

## Bibliografia

- Baro Riba D., Mangin P., *Local and regional democracy in Poland, Report of Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by member States of the European Charter of Local Self-Government (Monitoring Committee)*, 2 April 2019.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021.
- Flis J., Swianiewicz P., *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, Warszawa 2021.
- Flis J., Swianiewicz P., *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – utrwalane wzory*, Warszawa 2021.
- Glejt P., Uziębło P., *Kilka uwag o „nowych” instrumentach partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowym*, [w:] A. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018.
- Gniadkowski A., *Coraz szybsze obskubywanie samorządu*, «Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego» 2017, vol. 4.
- Izdębski H., *Trzeci etap reformy samorządu terytorialnego. De(re)centralizacja, postcovid i...?*, Warszawa 2021.
- Kasiński M., *Oblicza centralizmu demokratycznego – próba interpretacji procesu historycznego*, [w:] R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej*, Warszawa 2019.
- Kijowski D. i in., *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, «Samorząd Terytorialny» 2004, vol. 1–2.
- Kłucińska P., Sześciło D., Wilk B., *Nowy model demokracji samorządowej – uwagi na tle zmian w ustawach samorządowych wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018r.*, «Samorząd Terytorialny» 2018, vol. 10.
- Kornberger-Sokołowska E., *O potrzebie instytucjonalnego wzmocnienia idei samorządności – aspekt finansowo-prawny*, «Samorząd Terytorialny» 2020, vol. 4.
- Kostrzewska J., *Prawo wodne uderzy w samorząd*, «Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego» 2017, vol. 17/1231.
- Kowalik J., *Demokracja lokalna a idea ograniczenia liczby kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*, «Political Preferences» 2015, vol. 10.
- Kurzyna-Chmiel D., *Samorząd terytorialny – terażniejszość i wnioski na przyszłość*, «Samorząd Terytorialny» 2020, vol. 9.
- Lipska-Sondecka A., *Polskiego samorządu terytorialnego droga do nowoczesności. Dylematy okresu transformacji*, [w:] K. Zarnecki, A. Lutrzykowski, R. Musiałkiewicz (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Aktualne problemy i wyzwania*, Włocławek 2017.
- Michalak B., *Zmiana przepisów kodeksu wyborczego przed wyborami samorządowymi 2018*, «Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne» 2019 vol. 58.

<sup>56</sup> T. Żółciak, *Samorząd, czyli kolejne pole bitwy PO-PiS*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorząd/artykuly/1486877,podzial-województwa-mazowieckiego-pis-uprawnienia-samorzadow.html> (10.10.2022).

- Olejniki Ł., *Dotacje inwestycyjne z rządowych funduszy wsparcia dla samorządów 2019–2021. Polityczna alokacja zasobów?*, «Studia Regionalne i Lokalne» 2022, vol. 2(88).
- Rajca L., *Reformy samorządu terytorialnego na Węgrzech i w Polsce*, Warszawa 2019.
- Regulski J., *Ograniczenie liczby kadencji nie jest receptą na uczciwość władzy*, <https://dziennik-baltycki.pl/prof-regulski-ograniczenie-liczby-kadencji-nie-jest-recepta-na-uczciwosc-wladzy/ar/287242> (3.09.2021).
- Rudka R., Kocemba E., Sekuła K., *Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg – podział środków w samorządach powiatowych*, «Związek Powiatów Polskich» 2021, vol. 14.
- Springer B., Jarosz A.J., *Dwukadencyjność organów wykonawczych w gminach – ograniczenie praw obywatelskich czy ograniczenie zjawisk patologicznych?*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2022, vol. 3(67).
- Sześciło D., *Samorząd-centrum. Bilans po 30 latach od odrodzenia się samorządu i pięciu latach nowego centralizmu*, Warszawa 2020.
- Sześciło D., Gąsiorowska A., Łapszyński R., Zakroczyński S., *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych: każdemu według potrzeb czy według barw politycznych?*, Warszawa 2020.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, Warszawa 2020.
- Swianiewicz P., *Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych*, «Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego» 2020, vol. 1.
- Swianiewicz P., Flis J., *Janosikowe kumotry – podwójne standardy rządowych dotacji*, Warszawa 2022.
- Szlachetko J.H., *Trwałość decentralizacji władzy publicznej*, «Samorząd Terytorialny» 2018, vol. 10.
- Wojnicki J., *Tendencje centralizacyjne w Polsce po 1990 roku – ciągłość i zmiana*, «Polityka i Społeczeństwo» 2020, vol. 2(18).

Tomasz Godlewski\*

## Społeczne postrzeganie i ocena samorządu terytorialnego w Polsce

Public perception and evaluation  
of local government in Poland

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** samorząd lokalny, opinia publiczna, ocena obywateli, społeczeństwo obywatelskie

**Keywords:** local government, public opinion, citizen assessment, civil society

**Abstrakt:** Transformacja ustrojowa zapoczątkowana w roku 1989 roku przyniosła daleko idące zmiany nie tylko w sferze gospodarczej czy społecznej, ale także w wymiarze lokalnym, czego symbolicznym znakiem jest utworzenie administracji samorządowej. Na tym tle szczególnie interesujące poznawczo są społeczny odbiór i ocena postrzegania i funkcjonowania samorządów terytorialnych w Polsce. Od tego bowiem zależy, czy Polacy definiują władzę lokalną jako element władzy publicznej – sprawnego zarządcę i administratora będącego *de facto* „lokalnym przedłużeniem władzy centralnej”, czy też staje się ona ważnym punktem odniesienia działań lokalnych wykorzystując efekt synergii polegający na stymulowaniu do działania różnych aktorów i podmiotów obecnych w społecznej przestrzeni dla dobra wspólnoty lokalnej? Przeprowadzone analizy pozwalają jednoznacznie odrzucić prawdziwość tak zdefiniowanej alternatywy. Samorząd lokalny pełni bowiem obie funkcje, które synergicznie zwiększają jego znaczenie i siłę oddziaływania. Takie jest również oczekiwanie społeczne. Wspólnoty lokalne chcą widzieć w lokalnych władzach zarówno „dobrych gospodarzy”, jak i „animatorów i kreatorów” rzeczywistości społecznej. Potwierdzają to także analizowane studia przypadku. Tłumaczyć to może choć częściowo, wysokie społeczne oczekiwanie decentralizacji oraz przekazywania kompetencji i środków władzom lokalnym.

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7506-8884>; dr, Uniwersytet Warszawski. E-mail: [tomasz.godlewski@uw.edu.pl](mailto:tomasz.godlewski@uw.edu.pl)

**Abstract:** *The political transformation initiated in 1989 brought far-reaching changes not only in the economic and social sphere, but also in the local dimension, which seems to be a symbolic sign of the creation of local government administration. Against this background, the social perception and assessment of the perception and functioning of local governments in Poland seem to be particularly interesting cognitively. It depends on whether Poles define local authority as an element of public authority – an efficient manager and administrator who is de facto a “local extension of central authority”, or whether it becomes an important point of reference for local activities using the synergy effect consisting in stimulating various actors and entities present in the social space for the good of the local community? The conducted analyses allow to unequivocally reject the veracity of the alternative defined in this way. Local government performs both functions, which synergistically increase its importance and impact. This is also a social expectation. Local communities want to see in local authorities both “good hosts” and “animators and creators” of social reality. This is also confirmed by the analyzed case studies. This may be explained, at least in part, by the high social expectation of decentralisation and the transfer of competences and resources to local authorities.*

Transformacja ustrojowa zapoczątkowana w roku 1989 roku przyniosła daleko idące zmiany nie tylko w sferze gospodarczej czy społecznej, ale także w wymiarze lokalnym, czego symbolicznym zwieńczeniem stały się pierwsze wolne wybory samorządowe, które miały miejsce 27 maja 1990 roku. Były one naturalną konsekwencją uchwalenia przez Sejm 8 marca tego roku ustawy o samorządzie terytorialnym, która na trwałe przywróciła dualizm administracyjny w polskim porządku prawnym. Stan ten został potwierdzony w akcie najwyższej wagi – Konstytucji RP. Artykuł 15 ustawy zasadniczej określa jednoznacznie ustrój terytorialny stanowiąc, że ma on zapewniać decentralizację władzy publicznej, a podział terytorialny państwa ma „uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych”<sup>1</sup>. Z kolei artykuł 16 ust. 2 i art. 165 nadaje samorządom wyraźnie zaznaczoną i trwałą autonomię definiując jednostki samorządu terytorialnego jako posiadające osobowość prawną, a przez to samodzielne, zaś samodzielność ta podlega ochronie sądowej. Osobowość prawną jednostek samorządu terytorialnego, konstytucyjnie przyznana, jest wyrazem roli samorządu w systemie władz publicznych, a konsekwencją jej jest kolejna norma konstytucyjna, stanowiąca o przysługiwaniu prawa własności i innych praw majątkowych<sup>2</sup>. Reformę samorządu w Polsce kończy w 1998 roku

<sup>1</sup> <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (11.2022 r.).

<sup>2</sup> W. Stankiewicz, *Samorząd terytorialny w polskim systemie administracyjnym po zmianach konstytucyjnych wprowadzonych w latach 90.*, [w:] J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski

wprowadzenie przez rząd Jerzego Buzka trójszczeblowego podziału władzy samorządowej czyniąc z samorządów efektywny podmiot kreowania polityki na szczeblu lokalnym.

Z punktu widzenia niniejszego artykułu istotne jest zdefiniowanie roli i zadań samorządu w kontekście społecznym. Definiuje je m.in. Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Już z preambuły tego aktu wynika jednoznacznie, iż: „istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela”. W artykule 3 tego aktu czytamy także: „samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”<sup>3</sup>. Samorząd terytorialny zakresem zadań wychodzi daleko poza działania czysto administracyjne ograniczające się do zarządzania powierzonym mieniem oraz wsparcia socjalnego obywateli stając się istotnym kreatorem inicjatyw lokalnych budowanych w przestrzeni społecznego działania. Tak rozumiana rola samorządu wymusza na nim postawę proaktywną znajdującą odzwierciedlenie w partnerskim udziale w zarządzaniu lokalnymi sprawami postrzeganymi i definiowanymi przez mieszkańców jako istotne i ważne.

Na tym tle szczególnie interesujące poznawczo są społeczny odbiór i ocena postrzegania i funkcjonowania samorządów terytorialnych w Polsce. Od tego bowiem zależy, czy Polacy definiują władzę lokalną jako element władzy publicznej – sprawnego zarządcę i administratora będącego *de facto* „lokalnym przedłużeniem władzy centralnej”, czy też staje się ona ważnym punktem odniesienia działań lokalnych wykorzystując efekt synergii polegający na stykulowaniu do działania różnych aktorów i podmiotów obecnych w społecznej przestrzeni, wykorzystując ich potencjał i aktywność dla dobra wspólnoty lokalnej? Próba odpowiedzi na tak zdefiniowany problem wymaga przeprowadzenia analiz zarówno na poziomie ogólnospołecznym, jak i w odniesieniu do konkretnych przypadków ważnych społecznie działań realizowanych przez samorządy. Wybrano dwa takie działania: rolę samorządów w zwalczaniu pandemii COVID oraz udział władz samorządowych w kryzysie uchodźczym związanym z wojną na Ukrainie.

W analizie oparto się na metodzie analizy wtórnej danych empirycznych (tzw. metoda desk research). Wykorzystano w niej wyniki badań społecznych – zarówno jakościowych, jak i ilościowych realizowanych przez uznane krajowe

---

(red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, Toruń 2008, s. 59.

<sup>3</sup> <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19941240607/O/D19940607.pdf>, (6.11.2022).

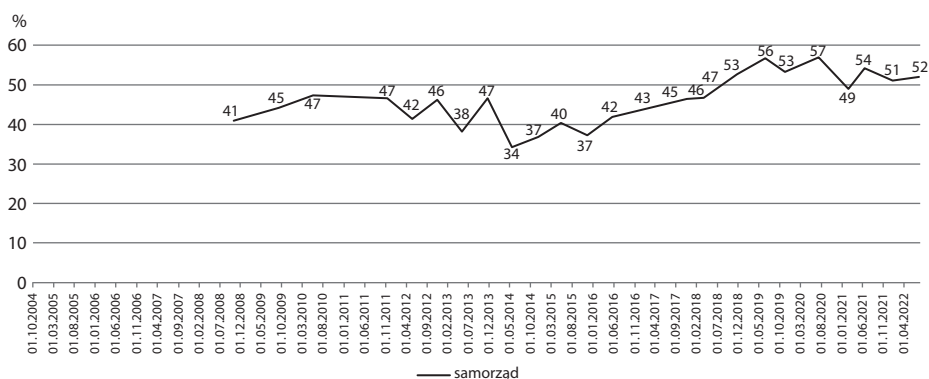
ośrodki demoskopijne, a także wyniki Eurobarometru – międzynarodowego projektu regularnego badania opinii publicznej realizowanego cyklicznie od 1973 roku przez Komisję Europejską.

## Ogólne nastawienie do władz samorządowych w Polsce

Rekonstrukcję społecznego nastawienia do jednostek samorządu terytorialnego oparto na dwóch komplementarnych wskaźnikach przyjętych w literaturze przedmiotu, jako trafnie oddające nastroje społeczne w odniesieniu do badanego przedmiotu. Pierwszym z nich był pomiar zaufania do instytucji lokalnych. Zaufanie jest bowiem czynnikiem obejmującym zakresem nie tylko nastawienie do danej instytucji, ale poprzez uznanie jej wiarygodności wyrażającym także gotowość do powierzenia swojego losu danej instytucji mając poczucie względnego bezpieczeństwa, mimo że negatywne konsekwencje tego działania są możliwe. Poziom zaufania obrazuje zatem wiarygodność samorządu terytorialnego w oczach obywateli. Z badania Eurobarometr wynika, że ponad połowa (52%) Europejczyków posiada zaufanie do swoich władz lokalnych. Jest to postawa, utrzymująca się na względnie niezmiennym poziomie od 2018 roku (wykres 1). Na tym tle zaufanie Polaków do samorządów może stanowić pozytywne zaskoczenie. Wyniki marcowego pomiaru Centrum Badań Opinii Społecznej sytuują zaufanie do władz lokalnych, jako jedno z najwyższych w porównaniu z innymi jednostkami sfery publicznej w Polsce. Ufność działaniom władz lokalnych miasta, gminy wyraża trzy piąte (63%) ankietowanych, nieufność zaś zaledwie 28% uczestników sondażu. Samorządy znalazły się na trzecim miejscu rankingu, ustępując jedynie wieloletniemu liderowi tzn. siłom zbrojnym (76% ufa/14% nie ufa) oraz NATO (odpowiednio 70%/15%). Warto przy tym zauważyć, że jeśli uwzględnić czas i kontekst pomiaru (wojna na Ukrainie) – samorządy są pierwszą niemilitarną instytucją zaufania publicznego, wyprzedzając w rankingu między innymi Policję, czy Unię Europejską. Niezwykle korzystnie wygląda także zestawienie urzędów szczebla samorządowego z ich odpowiednikami szczebla centralnego. W porównaniu tym różnica wynosi 10 punktów procentowych na korzyść władz lokalnych (63% do 53%) – tabela 1.

Drugim wykorzystanym w analizie wskaźnikiem jest ocena funkcjonowania samorządów w Polsce. Jest to miara będąca składową zarówno bezpośrednich subiektywnych doświadczeń i odczuć obywateli będących wynikiem ich kontaktów z organami samorządu terytorialnego, jak i uogólnionego, często stereotypowego postrzegania tych instytucji przez Polaków.

**Wykres 1.** Zaufanie do samorządu – Eurobarometr (w %)



Źródło: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2693>, PL: Kantar, CAPI, 17 czerwiec – 17 lipiec 2022, N = 26 468, w tym PL = 1016.

**Tabela 1.** Zaufanie w sferze publicznej w Polsce

Instytucje	Czy, ogólnie rzecz biorąc, ma Pan(i) zaufanie czy też nie ma Pan(i) zaufania do wymienionych instytucji?						
	Zdecydowanie mam zaufanie	Raczej mam zaufanie	Zaufanie – ogółem	Raczej nie mam zaufania	Zdecydowanie nie mam zaufania	Brak zaufania – ogółem	Trudno powiedzieć
	w procentach						
Wojsko	24	52	76	9	5	14	10
NATO	24	46	70	11	4	15	15
Władze lokalne miasta, gminy	11	52	63	21	7	28	9
Policja	11	52	63	19	9	28	9
Unia Europejska	16	39	55	22	13	35	10
Urzednicy, administracja publiczna	3	50	53	25	10	35	12
Rzecznik Praw Obywatelskich	9	42	51	16	6	22	27
Prezydent	13	30	43	25	25	50	7
Sądy	2	31	33	33	20	53	14
Rząd	7	25	32	30	32	62	6
Media	3	26	29	35	20	55	16
Sejm i Senat	1	22	23	43	22	65	12
Trybunał Konstytucyjny	3	19	22	27	33	60	18
Partie polityczne	1	17	18	43	27	70	12

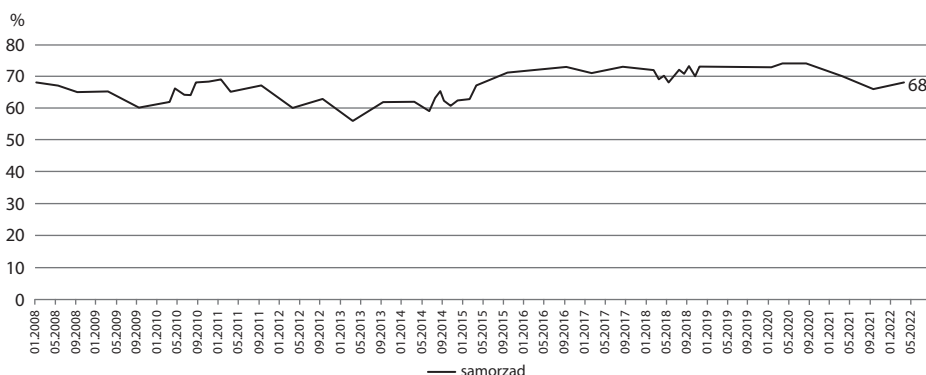
Źródło: CBOS, Komunikat 37/2022 r.



Ogólna ocena działalności władz samorządowych jest zdecydowanie pozytywna. Wyraża ją ponad dwie trzecie (68%) Polaków. Przeciwnie, negatywne opinie posiada niespełna jedna czwarta (23%) pytanym przez CBOS. Noty te są wysokie, choć należy zauważyć, że w stosunku do analogicznego okresu roku 2020 nastąpił ich spadek o 4 punkty procentowe (wykres 2). Dobre oceny relatywnie częściej wystawiają mieszkańcy wsi, osoby młode (18–24 lata), z wykształceniem zasadniczym lub niższym, uczestniczący systematycznie w praktykach religijnych, o poglądach centrowych i lewicowych.

Złe noty relatywnie częściej organom samorządowym przypisują mieszkańcy małych (pon. 20 tys. ludności) i dużych (100–499 tys.) miast, osoby w wieku 35–44 lata, z wykształceniem wyższym, oceniający jako złe własne warunki materialne, uczestniczący sporadycznie w praktykach religijnych, o poglądach prawicowych (wykres 2).

**Wykres 2.** Ocena działalności samorządów – CBOS (w %)



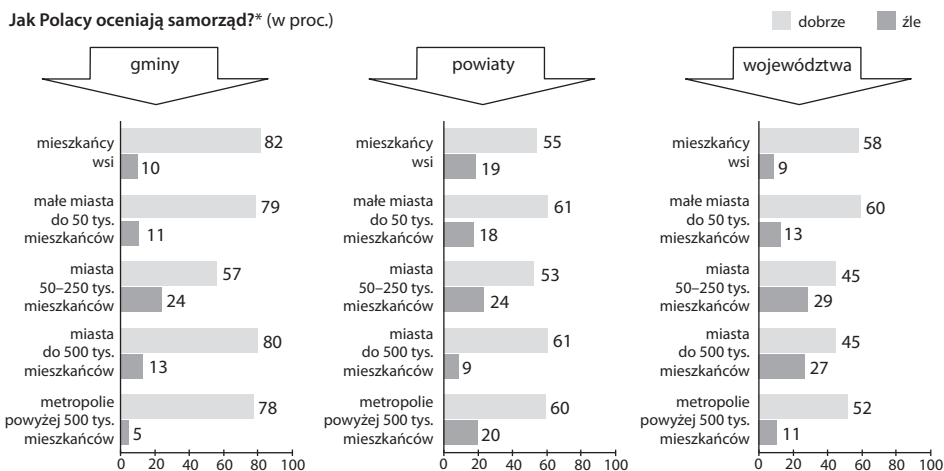
Źródło: CBOS: Komunikat 50/2022 r.

Ocena samorządów zróżnicowana jest także ze względu na ich szczebel. Najlepiej oceniany jest poziom gminny, z którym badani mają najczęstszy kontakt. Co ważne, opinia ta w większości kategorii wielkości zamieszkania jest ze sobą zbieżna oscylując na poziomie 80% not pozytywnych. Znacząco niższy poziom zadowolenia na tym tle wyrażają jedynie mieszkańcy miast średniej wielkości (50–250 tys. mieszkańców).

Poziom powiatu oceniany jest pozytywnie przez około trzy piąte badanych, gdzie dyssatisfakcja z obsługi najczęściej wyrażana jest w miastach średniej wielkości (50–250 tys. mieszkańców) lub największych aglomeracjach miej-

skich. Z kolei poziom wojewódzki, z którym obywatele mają relatywnie niewielki kontakt wzbudza zróżnicowane emocje. Zdecydowanie lepiej oceniają go mieszkańcy wsi i małych miast (do 50 tys.), wyższy krytycyzm wyrażają natomiast zamieszkujący średnie i większe aglomeracje (50–500 tys.) naszego kraju (wykres 3).

**Wykres 3. Społeczna ocena samorządu różnych szczebli**



\* nie uwzględniono odpowiedzi „trudno powiedzieć”.

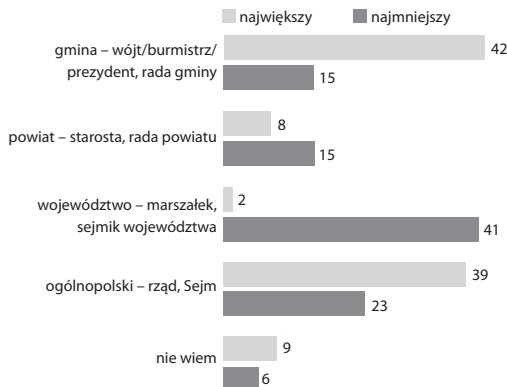
Źródło: <https://www.rp.pl/polityka/art9607641-sondaz-gminy-maja-najwiekszy-wplyw-na-zycie-polakow>.

## Percepcja wpływu władz lokalnych na politykę lokalną

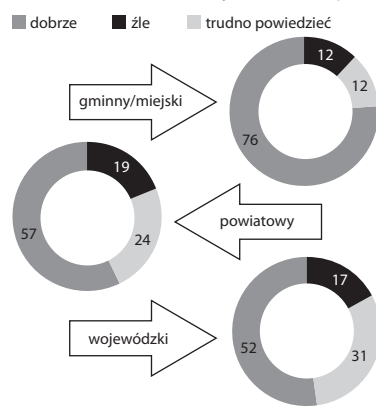
Na postrzeganie samorządu istotny wpływ ma także jego sprawczość, czyli realny wpływ jaki władze lokalne wywierają na życie obywateli mieszkających na określonym obszarze i stanowiących wspólnotę. Wyniki badania IBRiS jednoznacznie wskazują, że jest on wysoki, przy czym występuje silna korelacja pomiędzy recepcją wpływu a szczeblem samorządu. Najwyższą sprawczość Polscy odczuwają w przypadku szczebla bliskiego ich życiu i załatwianym sprawom – czyli na poziomie wójta/burmistrza, prezydenta czy też rady gminy. Dla porównania poziom powiatowy ma największy wpływ na życie 8%, zaś wojewódzki zaledwie 2% uczestników sondażu (wykres 4).

**Wykres 4. Wpływ szczebli samorządu na życie obywateli**

Który ze szczebli władzy publicznej ma największy, a który najmniejszy wpływ na pana/pani życie (życie obywateli)? (w proc.)

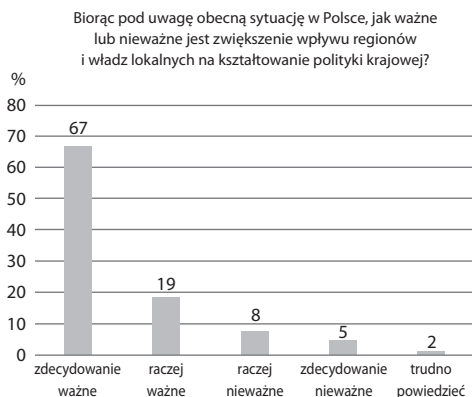


Jak oceniasz działanie samorządu w Polsce? (w proc.)



Źródło: <https://www.rp.pl/polityka/art9607641-sondaz-gminy-maja-najwiekszy-wplyw-na-zycie-polakow>.

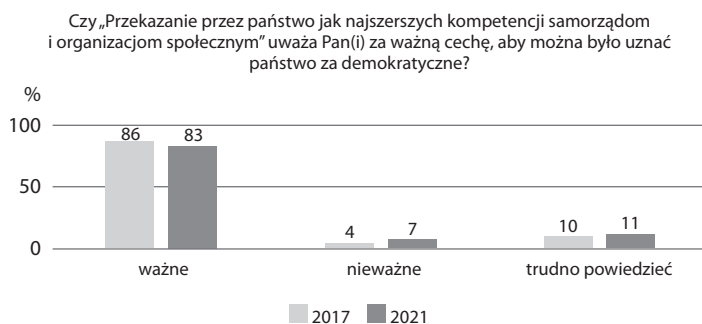
Spółeczne opinie na temat sprawczości są zbieżne z jego odbiorem i oceną dokonaną przez kreatorów polityki lokalnej. Są oni zgodni co do słuszności procesu decentralizacji władzy oraz zwiększenia wpływu polityków lokalnych na kształtowanie polityki krajowej. Opinię tą wyraża przeważająca większość (88%) europejskich samorządowców – w tym dwie trzecie (67%) postrzegają zwiększenie tego wpływu jako zdecydowanie istotną kwestię. Przeciwnie wyrażane są zaledwie przez co szóstego (12%) badanego w Eurobarometrze samorządowca (wykres 5).

**Wykres 5. Opinie polityków na temat znaczenia samorządów w kształtowaniu polityki lokalnej (w %)**

Źródło: <https://www.ipsos.com/en/flash-eurobarometer-future-of-europe>; IPSOS Global, 21 lipca–9 września 2022 r., CAWI, N = 3276 lokalnie wybranych polityków (PL-124).

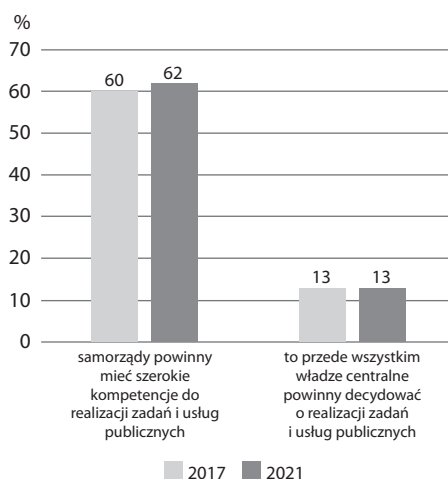
Opinie władz samorządowych na temat decentralizacji władzy centralnej znajdują także silne odzwierciedlenie w opinii społeczeństwa polskiego. Zdecydowana większość pytaných przez CBOS jest zdania, że przekazanie przez państwo jak najszerzych kompetencji samorządom i organizacjom społecznym jest ważnym działaniem wpływającym na wzmocnienie państwa jako demokratycznego i obywatelskiego. Stanowisko to jest trwałe i niezmiennie w czasie – wyznaczając kierunek postulowanych społecznie zmian w strukturze administracji publicznej (wykres 6). Zwiększenie kompetencji władzom samorządowym pozwoli zdaniem Polaków na realizację przez nie zadań i usług publicznych lepiej dopasowanych do potrzeb i oczekiwań lokalnych wspólnot, bo wynikających z ich rzeczywistych dążeń i deficytów (wykres 7).

**Wykres 6.** Decentralizacja kompetencji jako atrybut państwa demokratycznego (w %)



Źródło: CBOS, Komunikat 43/2021 r.

**Wykres 7.** Opinie na temat rozszerzenia kompetencji władz samorządowych (w %)



Źródło: CBOS, komunikat 66/2021 r.

## Ocena działań władz lokalnych w czasie epidemii COVID

Pandemia COVID stanowiła bez wątpienia wyzwanie dla władz każdego szczebla administracji publicznej w Polsce. Stały przed nim także władze samorządowe zaangażowane od pierwszych chwil w pomoc obywatelom. Musiały się one zmierzyć z wyzwaniem – trudnym przede wszystkim ze względu na jego nieprzewidywalny charakter. Na organach samorządu terytorialnego spoczęła przede wszystkim koordynacja oddolnie pojawiających się inicjatyw związanych m.in. z pomocą osobom starszym, czy też akcjami szycia i dystrybucji maseczek ochronnych. Wraz z upływem czasu działania te zaczęły być w coraz większym stopniu koordynowane przez władze centralne włączające samorządy w system ochrony ludności przed wirusem. Zmienił się też charakter ich aktywności. To na poziomie lokalnym w dużej mierze oparta została powszechna akcja szczepień, zaś władze samorządowe włączyły się w proces organizacji punktów szczepień, akcją zachęcającą do wakcynacji oraz logistykę dowozu do miejsc szczepienia osób starszych, chorych, czy wykluczonych komunikacyjnie. O ocenę skuteczności tych działań zapytała pracownia badawcza Biostat. Co ważne dla interpretacji wyników – badanie przeprowadzono we wrześniu 2021 roku, czyli po najwyższych falach zachorowań oraz przy względnie stabilnie działającej gospodarce i sferze publicznej.

### Wykres 8. Ocena skuteczności działań wybranych jednostek publicznych (w %)



Źródło: <https://www.biostat.com.pl/zaszczepieni-polacy-nie-zglaszaja-nop.php>, badanie wykonane 18–20.09.21.

W zderzeniu z ogólnoswiatową pandemią sprawczość samorządów wydaje się być relatywnie wysoka. Działania administracji lokalnej jako skuteczne ocenia co trzeci (35%) ankietowany, przeciwnego zdania jest zbliżony odsetek (31%) uczestników sondażu. Wyższą skuteczność działania posiadają jedynie organizacje międzynarodowe. Nie może to dziwić biorąc pod uwagę zasięg pandemii oraz podjęte działania zapobiegawcze związane z poszukiwaniem skutecznego antidotum oraz dystrybucją wakcyny. Nie są to jednak oceny znacząco wyższe (zarówno w odniesieniu do skuteczności, jak i jej braku). Oscylują w granicach błędu oszacowania wynoszącego +/- 3 punkty procentowe. Świadczyć to może o społecznym uznaniu dla działań samorządów, które przy ograniczonych możliwościach i środkach były w stanie skutecznie włączyć się w działania związane z przeciwdziałaniem pandemii koronawirusa (wykres 8).

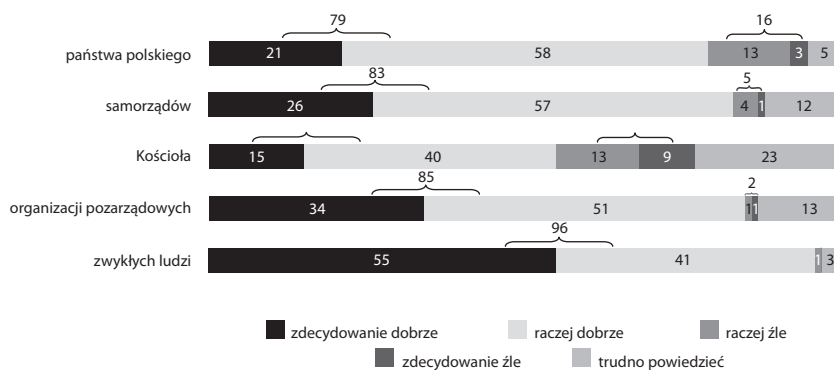
## **Ocena działań władz lokalnych w kontekście kryzysu uchodźczego wywołanego wojną na Ukrainie**

Odmiernym wyzwaniem dla samorządów stał się bezprecedensowy, co do skali, napływ migrantów z ogarniętej konfliktem wojennym Ukrainy. Tylko w ciągu dwóch miesięcy wojny do Polski przyjechało około 1,5 miliona osób. W kluczowych pierwszych tygodniach trud ich przyjęcia, relokacji w głąb kraju i zakwaterowania w znaczącej mierze przyjęły na siebie samorzady, organizacje pozarządowe i obywatele. W obliczu kryzysu uchodźczego samorzady zajęły się nie tylko organizacją miejsc tymczasowego pobytu dla przybywających ze wschodu, ale aktywnie organizowały i dystrybuowały pomoc humanitarną kanalizując i strukturalizując tym samym spontaniczne oddolne działania obywateli. Jak zatem Polacy ocenili to zaangażowanie i rolę w nim administracji samorządowej? Odpowiedź na to pytanie przynosi kwietniowe badanie CBOS. Wynika z niego, że zdała ona egzamin wręcz celująco. Pozytywną ocenę działalności samorządów wobec uchodźców z Ukrainy wyraża w nim aż 83% badanych (przy marginalnych, mieszczących się w granicach błędu pomiaru, ocenach negatywnych). Spośród instytucji nieznacznie wyżej w rankingu Polacy oceniają jedynie aktywność organizacji pozarządowych, niżej zaś działania władz centralnych.

Co ciekawe pozytywnie inicjatywy podejmowane przez samorząd istotnie częściej oceniają osoby zamieszkujące na wsi i małych miasteczkach (do 20 tys. mieszkańców) – czyli tam, gdzie samorząd lokalny odgrywa dużą rolę

i jest relatywnie „najbliżej” obywateli. Zaangażowanie samorządów podkreślają także mieszkańcy województw do których kierował się główny nurt uchodźczy: mazowieckiego, małopolskiego, pomorskiego czy dolnośląskiego (wykres 9).

**Wykres 9.** Ocena działań instytucji publicznych wobec uchodźców z Ukrainy (w %)



Źródło: CBOS, komunikat 62/2022 r.

## Podsumowanie

Na zakończenie artykułu warto wrócić do postawionego na jego wstępie pytania dotyczącego roli i funkcji samorządu we współczesnej Polsce. Czy pełni on zatem jedynie funkcję sprawnego zarządcy i administratora, czy też jest jednak kreatorem oddolnych działań społecznych? Przeprowadzone analizy pozwalają jednoznacznie odrzucić prawdziwość tak zdefiniowanej alternatywy. Samorząd lokalny pełni bowiem obie funkcje, które synergicznie zwiększają jego znaczenie i siłę oddziaływania. Takie jest również oczekiwanie społeczne. Wspólnoty lokalne chcą widzieć w lokalnych władzach zarówno „dobrych gospodarzy”, jak i „animatorów i kreatorów” rzeczywistości społecznej. Samorząd terytorialny, zwłaszcza najniższego gminnego (dzielnicowego/miejskiego) szczebla, dobrze wpisuje się w te oczekiwania. Świadczą o tym wysokie oceny jakie mieszkańcy wystawiają swoim władarzom. Polacy ufają samorządom lokalnym, dobrze oceniają ich działalność widząc w niej realną sprawczość i rzeczywisty wpływ na swoje życie. Potwierdzają to także analizowane studia przypadku. Zarówno w przypadku epidemii COVID, jak i kryzysu uchodźczego władze samorządowe stanęły, w społecznym odbiorze, na wysokości zadania spełniając pokładane w nich nadzieje. Tłumaczyć to może choć częściowo, wysokie społeczne oczekiwanie decentralizacji oraz przekazywania kompetencji i środków władzom lokalnym – znajdującym się przecież najbliżej potrzeb i oczekiwań obywatela.

## **Bibliografia**

Komunikat CBOS 37/2022 r.

Komunikat CBOS 50/2022 r.

Komunikat CBOS 43/2021 r.

Komunikat CBOS 66/2021 r.

Komunikat CBOS 62/2022 r.

Stankiewicz W., *Samorząd terytorialny w polskim systemie administracyjnym po zmianach konstytucyjnych wprowadzonych w latach 90.*, [w:] J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, Toruń 2008.



Stanisław Faliński\*

## Samorząd terytorialny jako nowa jakość w stosunkach międzynarodowych. Agresja na Ukrainę jako czynnik weryfikujący

The Local Government as a New Quality  
in the International Relations.  
Aggression Against Ukraine as a Verifying Factor

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, współpraca międzynarodowa, nowa jakość, agresja na Ukrainę

**Keywords:** local government, international cooperation, new quality, aggression against Ukraine

**Abstrakt:** Artykuł jest poświęcony współpracy międzynarodowej samorządów terytorialnych. Współpraca ta rozwinęła się masowo po drugiej wojnie światowej. Współcześnie uczestniczy w niej ponad 200 tysięcy wspólnot lokalnych i regionalnych, współpracujących nie tylko w kontaktach bezpośrednich, ale także poprzez różnego rodzaju organizacje i sieci. Jest to nowe i narastające zjawisko w środowisku międzynarodowym. Na wybranych przykładach polskich samorządów terytorialnych przedstawiono, jak mocne są budowane przez tę współpracę pozytywne więzi pomiędzy członkami wspólnot terytorialnych z różnych państw. Ich siłę i charakter ukazano przez prezentację działalności wybranych polskich samorządów terytorialnych w czasie kryzysu – wojny na Ukrainie. Przedstawiono, jak polskie samorzady terytorialne pomagają zaatakowanym Ukraińcom i Ukrainie.

**Abstract:** The article describes the international cooperation of local governments, which are a form of decentralization of democratic states. This cooperation developed massively after the Second World War. Today more than 200,000 local and regional communities participate in it, cooperating not only by direct contacts, but also through various types of organizations and networks. This is a new and growing phenomenon in the international

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7099-6534>; Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach. E-mail: sfalinski@onet.pl

*environment. On selected examples of Polish local governments, it is shown how strong are the positive ties between members of territorial communities from different countries, built by this cooperation. Their strength and nature are shown by presenting the activities of selected Polish local governments during the extreme crisis, i.e. the war in Ukraine. Thus, it was presented how Polish local governments help the attacked Ukrainians and Ukraine.*

## **Wprowadzenie**

Samorząd terytorialny jest jednym z podstawowych elementów społeczeństwa obywatelskiego i demokratycznego państwa prawnego. Jest zasadniczym instrumentem decentralizacji państwa, przybliżającym władzę państwową i publiczną do obywateli, którzy poprzez jego istnienie i funkcjonowanie w nim uspołeczniają tę władzę i współuczestniczą w zarządzaniu życiem wspólnotowym<sup>1</sup>. Są gospodarzami we własnym państwie, współuczestnicząc w zarządzaniu nim, w znaczącym stopniu poprzez decentralizację, której głównym ustrojowym instrumentem jest samorząd terytorialny, rozumiany jako system lokalnych i regionalnych samorządów terytorialnych. Instytucje te nastawione są przede wszystkim na aktywność wewnątrz państwa, na terenie którego działają; przede wszystkim, ale nie tylko. Coraz częściej i coraz intensywniej aktywne są one także na arenie międzynarodowej.

Przedmiotem zainteresowania jest nowoczesny i współczesny samorząd terytorialny, który rozwijał się w czasie kształtowania się nowoczesnych, masowych i obywatelskich narodów, z czasem stając się elementem demokratycznych państw prawnych. W początkowym fragmencie artykułu ukazano genezę i rozwój oraz kształt współczesny współpracy międzynarodowej samorządów terytorialnych. Zostało to zaprezentowane w oparciu o literaturę przedmiotu, badania własne autora oraz badania wyspecjalizowanych instytucji (Związek Miast Polskich, Instytut Spraw Publicznych, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych). Kwintesencją tej części artykułu jest syntetyczne opisanie w punktach znaczenia samorządów terytorialnych dla współczesnych stosunków międzynarodowych. Część druga artykułu, obszerniejsza i analityczna, poświęcona jest analizie zachowania się polskich samorządów terytorialnych wobec agresji rosyjskiej na Ukrainę. Fragment ten powstał na podstawie źródeł wywołanych przez autora (poprzez skierowanie zapytań badawczych do losowo wybranych

---

<sup>1</sup> Obszernie na ten temat pisze S. Kozłowski w *Upodmiotowienie samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Warszawa 2015, s. 44–68. Patrz także: A. Antoszewski, *Istota władzy samorządowej*, [w:] E. Ganowicz, L. Rubisz (red.), *Polityka lokalna – właściwości, determinanty, podmioty*, Toruń 2008; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 23–45.

polskich samorządów terytorialnych) oraz na podstawie źródeł wytworzonych przez inne losowo wybrane samorzady, jako ich materiały informacyjno-promocyjne, omawiające pomoc Ukrainie. Dzięki temu możliwym było ukazanie działalności tych polskich samorządów terytorialnych na rzecz zaatakowanych Ukraińców. Tak więc, przedstawiono omawianą działalność jednej gminy wiejskiej (Gizałki), jednej wiejsko-miejskiej (Olecko), jednej miejskiej (Węgrów), jednego miasta na prawach powiatu (Płock), jednej metropolii (Warszawa), jednego powiatu (białski) i jednego województwa (mazowieckie). Analiza przedmiotowego materiału, w połączeniu z wcześniejszymi ustaleniami, zawartymi w części ogólnej i teoretycznej, poświęconej znaczeniu samorządu terytorialnego dla współczesnych stosunków międzynarodowych, pozwoliła sformułować tezę o tym, że samorzady terytorialne działające współcześnie stanowią nową jakość w środowisku międzynarodowym.

## **Samorzady terytorialne jako nowe zjawisko na arenie międzynarodowej**

Na masową skalę współpraca zorganizowanych w samorzady terytorialne wspólnot lokalnych rozwinęła się po drugiej wojnie światowej, której brutalność i skala zniszczeń przeszła wszystkie dotychczasowe wyobrażenia o konfliktach zbrojnych. Podczas tej wojny zginęło ponad 80 milionów ludzi, nie tylko w wyniku działań wojennych, ale także wskutek zorganizowanych na masową skalę działań ludobójczych. Współpraca samorządów terytorialnych miała być jedną z metod odbudowywania współpracy między zwaśnionymi – niedawnym, krwawym i okrutnym konfliktem – narodami i społeczeństwami. Pierwszą po tej wojnie umowę o dwustronnej współpracy samorządów terytorialnych, podpisali przedstawiciele narodów jeszcze kilka lat wcześniej zaciekle ze sobą walczących i tradycyjnie, historycznie skonfliktowanych, których wrogość i konflikty odciskały ślady na dziejach Europy od kilkuset lat. W 1950 roku, zapoczątkowując ruch miast bliźniaczych, umowę podpisały niemiecki Ludwigsburg i francuski Montbelliard<sup>2</sup>. Samorządowcy francuscy i niemieccy zaczęli angażować się w budowanie nowej, zaprzyjaźnionej i wspólnej Europy. To, że tę pierwszą umowę o współpracy bliźniaczej podpisali właśnie Francuzi i Niemcy, miało wymiar nie tylko przełomowy, ale wręcz symboliczny. Przekazywano opinii publicznej jasny sygnał, że jeżeli jako pierwsi taką umowę podpisali samorządowcy z tych dwóch, tradycyjnie wrogich sobie krajów, to istotnie na starym kontynencie idą nowe czasy – czasy zgody i współpracy.

<sup>2</sup> [https://www.ludwigsburg.de/Lde/start/stadt\\_buerger/Internationales.html](https://www.ludwigsburg.de/Lde/start/stadt_buerger/Internationales.html) (22.08.2022).

Pierwszą organizacją międzynarodową samorządów terytorialnych był powołany do życia w 1951 roku Council of European Municipalities (CEM), który w 1984 przekształcił się w organizację zrzeszającą także regiony i w ten sposób powstała najliczniejsza organizacja europejskich samorządów terytorialnych – Council of European Municipalities and Regions (CEMR). Zrzesza ona nie poszczególne samorzady terytorialne, ale ich ogólnokrajowe stowarzyszenia. Aktualnie w CEMR zrzeszonych jest 60 organizacji z 40 państw, a w sposób pośredni ponad 150 000 różnego rodzaju i wielkości samorządów<sup>3</sup>. Organizacja ta jest europejską sekcją ogólnoświatowego porozumienia samorządów terytorialnych czyli United Civities and Local Governments. UCLG powstało w 2004 roku w Paryżu. Jest ogólnoświatową siecią zdecentralizowanej, terytorialnej i miejskiej władzy publicznej. Poza CEMR fragmentami tej sieci są: Africa Section, UCLG – Africa; Asia-Pacific Section, UCLG-ASPAC; Eurasia Section, UCLG-Eurasia; Middle East and West Asia Sectio, UCLG-Mewa; Latin America Section, CORDIAL – Coordination of Local Authorities for Unity in diversity; North America Section, UCLG-Noram; Metropolitan Section, Metropolis; Forum for Regions. Ogółem UCLG czyli Światowa Organizacja Zjednoczonych Miast i Samorządów Terytorialnych obejmuje ponad 240 000 samorządów terytorialnych, skupionych w ponad 175 stowarzyszeniach krajowych z ponad 140 państw<sup>4</sup>.

Europejskie samorzady terytorialne tworzą różnego rodzaju sieci współpracy. Tego typu strukturami są euroregiony. Powstały one dla intensyfikowania współpracy wspólnot i władz terytorialnych znajdujących się w sąsiadujących ze sobą państwach, po to aby budować pozytywne więzi społeczne, gospodarcze, kulturalne czy infrastrukturalne pomiędzy obywatelami i strukturami administracyjnymi i dzięki temu przełamywać istniejącą wcześniej obojętność czy wręcz wrogość albo negatywne stereotypy. Pierwszy euroregion powstał w 1958 r. na pograniczu holendersko-niemieckim. Od 1971 roku działa Europejskie Stowarzyszenie Regionów Przygranicznych (AEBR – Asociacion of European Border Regions), w którym skupionych jest 185 euroregionów<sup>5</sup>. Charakter sieci mają także inne, ogólnoeuropejskie porozumienia samorządowe, które powstały dla animowania współpracy specyficznych, odrębnych od innych wspólnot terytorialnych, takie jak Zgromadzenie Regionów Europy (AER – Assembly of European Regions) mające 270 członków z 33 państw<sup>6</sup>, czy Europejskie Stowarzyszenie Dużych Miast *Eurocities* – 200 miast z 38 państw<sup>7</sup>,

---

<sup>3</sup> <http://www.ccre.org> (23.08.2022).

<sup>4</sup> <https://www.uclg.org> (23.08.2022).

<sup>5</sup> <https://www.aebr.eu> (23.08.2022).

<sup>6</sup> <https://aer.eu> (23.08.2022).

<sup>7</sup> <http://eurocities.eu> (23.08.2022).

albo Związek Stolic Unii Europejskiej (UCEU – The Union of Capitals of European Union), lub mający lokalny w skali kontynentu *BaltMet – Baltic Metropolises*<sup>8</sup>, czy bliski mu geograficznie Związek Miast Bałtyckich (UBC – Union of the Baltic Cities), skupiający około 100 miast<sup>9</sup>. Tego typu porozumienia lokalne i sub-regionalne funkcjonują w różnych częściach Europy.

Wielość i różnorodność tworzonych przez samorzady terytorialne różnego rodzaju organizacji, stowarzyszeń i sieci składa się na ich coraz większe znaczenie na arenie międzynarodowej. Wywierają one w rosnącym stopniu wpływ na środowisko międzynarodowe<sup>10</sup>, współkształtując je jako nośniki powszechnej w demokratycznym państwie prawnym decentralizacji, demokratyzując przez to stosunki międzynarodowe. W procesie tym od 1990 roku uczestniczą polskie samorzady terytorialne. Zgodnie z badaniami Instytutu Spraw Publicznych, współpracę międzynarodową prowadziło w 2012 roku 72% polskich samorządów terytorialnych<sup>11</sup>. Według badań Związku Miast Polskich w 2009 roku polskie samorzady terytorialne były stroną ponad 4000 związków bliźniaczych, z których 3/4 dotyczyło partnerów europejskich<sup>12</sup>. Z kolei Badania Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych z 2014 roku wskazują, że partnerzy europejscy stanowią stronę 88% umów partnerskich podpisanych przez polskie samorzady terytorialne<sup>13</sup>. Takie proporcje wydają się naturalne, oczywiste i zrozumiałe<sup>14</sup>.

Szczegółowe i analityczne badania współpracy międzynarodowej konkretnych, polskich jednostek samorządu terytorialnego, pozwalają wychwycić cechy charakterystyczne i uniwersalne dla procesu oddziaływania współpracy międzynarodowej na demokratyzację stosunków międzynarodowych oraz na rozwijanie demokratycznego paradygmatu refleksji politycznej wśród współpracujących międzynarodowo samorządów terytorialnych<sup>15</sup>. W odniesieniu

<sup>8</sup> S. Faliński, *Aktywność międzynarodowa Warszawy*, «Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula» 2015, nr 3/45.

<sup>9</sup> <http://www.ubc.net/cities> (31.05.2018).

<sup>10</sup> Termin *środowisko międzynarodowe* jest rozumiany w sposób systemowy i zgodnie z definicją zawartą w E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Warszawa 2005, s. 21.

<sup>11</sup> A. Fuksiewicz, A. Łada, Ł. Wenerski, *Współpraca zagraniczna polskich samorządów. Wnioski z badań*, Warszawa 2013, s. 5.

<sup>12</sup> K. Paczyńska, A. Stachowiak, A. Porawski, H. Leki (red.), *Współpraca partnerska samorządów, Praktyczny przewodnik*, Związek Miast Polskich, Poznań 2009, s. 22–23.

<sup>13</sup> A. Skorupska, *Dyplomacja samorządowa. Efektywność i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2015, s. 24.

<sup>14</sup> S. Faliński, *Współpraca międzynarodowa polskich miast i gmin*, Warszawa 2019, s. 36.

<sup>15</sup> Badania analityczne i szczegółowe współpracy międzynarodowej wybranych polskich samorządów terytorialnych zostały przedstawione w pracy: S. Faliński, *Współpraca międzynarodowa polskich...* Druga część tej pracy (s. 52–36) jest poświęcona szczegółowej analizie współpracy międzynarodowej konkretnych polskich miast i gmin.

do wewnętrznej przestrzeni społecznej samorządu terytorialnego, możemy wskazać że:

- stanowi kolejną dziedzinę aktywności wspólnotowej i dzięki temu rozwija poczucie więzi członków wspólnoty terytorialnej;
- jest jednym z punktów odniesienia dla kształtowania i rozwijania poczucia własnej, odrębnej od innych tożsamości terytorialnej (lokalnej i regionalnej);
- stanowi nośnik, poprzez który wspólnota rozpowszechnia swoją indywidualność;
- stanowi nośnik, poprzez który zaprzyjaźnione wspólnoty terytorialne przekazują informacje o swojej specyfice;
- umożliwia dostrzeżenie przez członków wspólnoty swojego podobieństwa do członków innych, zaprzyjaźnionych wspólnot;
- uczy szacunku dla odmiennych kultur;
- kształtuje tolerancję członków wspólnoty w stosunku do odmiennych cywilizacyjnie i kulturalnie jej odpowiedników;
- pobudza wśród członków wspólnoty zainteresowanie otaczającym światem;
- dostarcza członkom wspólnoty wiedzy o otaczającym ją świecie;
- sprzyja budowaniu przekonania, że pluralizm i odmienności są czynnikiem mogącym wzbogacać wspólnotę;
- osłabia istniejące i pomaga likwidować negatywne stereotypy i uprzedzenia kulturowo-cywilizacyjne;
- poprzez rozwijanie współpracy gospodarczej wpływa pozytywnie na rozwój ekonomiczny;
- stwarza możliwości zdobywania specjalnych funduszy zewnętrznych (programy Unii Europejskiej);
- wspomaga dostrzeganie przez członków wspólnoty wartości uniwersalnych, charakterystycznych dla wszystkich, zróżnicowanych kulturowo ludzi.

W odniesieniu do zewnętrznej w stosunku do konkretnego samorządu terytorialnego czyli do środowiska międzynarodowego, przedstawiana kooperacja:

- w nieporównanie większym stopniu niż współpraca pomiędzy państwami jako instytucjami buduje więzi pomiędzy obywatelami i wspólnotami obywatelskimi, pomiędzy społeczeństwami i narodami;
- sprzyja tworzeniu autentycznych i względnie trwałych porozumień oraz nici współpracy i sympatii pomiędzy obywatelami i ich wspólnotami, a nie jak współpraca międzynarodowa państw pomiędzy instytucjami;
- buduje pozytywne relacje pomiędzy członkami zaprzyjaźnionych wspólnot;
- sprzyja przepływowi wzorców kulturowych pomiędzy zaprzyjaźnionymi wspólnotami;

- sprzyja kształtowaniu wśród członków wspólnoty otwartości na odmienność i uczy tolerancji;
- poprzez poznanie innych wspólnot samorządowych i ich członków dostarcza wiedzy na ich temat i dzięki temu przełamuje wzajemne uprzedzenia i stereotypy;
- jest istotnym czynnikiem współtworzącym w przestrzeni międzynarodowej atmosferę współpracy pomiędzy państwami, społeczeństwami, różnego rodzaju wspólnotami i poszczególnymi ludźmi będącymi obywatelami demokratycznych państwa prawa;
- sprzyja budowaniu pozytywnych więzi między społecznościowych i poprzez to międzynarodowych, opartych nie na kontaktach przedstawicieli administracji państwowych, ale na związkach o charakterze społecznym, pomiędzy poszczególnymi obywatelami oraz ich mniejszymi i większymi grupami składającymi się na społeczeństwa i narody. Takie więzi mają zdecydowanie trwalszy charakter niż więzi międzypaństwowe;
- pomaga budować ład międzynarodowy oparty na współpracy międzynarodowej i międzypaństwowej, a nie na walce pomiędzy narodami i państwami. Sprzyja więc budowaniu pokojowego ładu międzynarodowego;
- dzięki współpracy zdecentralizowanych instytucji władzy publicznej upowszechnia ten model organizacji życia społeczno-politycznego;
- umacniając znaczenie samorządu terytorialnego na arenie międzynarodowej umacnia jego znaczenie w krajach, w których on funkcjonuje;
- jest czynnikiem rozwijającym społeczeństwo obywatelskie, demokrację i rządy prawa w państwach pochodzenia samorządów terytorialnych.

## **Weryfikacja międzynarodowych relacji samorządów terytorialnych po agresji Rosji na Ukrainę**

Dewastacja stosunków międzynarodowych, jaka została spowodowana agresją Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 roku, wpłynęła na współpracę międzynarodową samorządów terytorialnych. Przyjrzyjmy się, jak zareagowały na nią polskie wspólnoty lokalne i regionalne. Przedstawimy to na wybranych przykładach polskich samorządów terytorialnych i ich działalności pomocowej na rzecz Ukraińców, w ciągu trzech pierwszych miesięcy rosyjskiej agresji.

Pierwszym z tych samorządów są Gizałki z województwa wielkopolskiego. Jedna z 1514 polskich gmin wiejskich. Gizałki nie mają wśród swoich zagranicznych partnerów żadnej wspólnoty lokalnej z Ukrainy. Tym niemniej, na terenie tej gminy, podobnie jak na terenie innych polskich gmin, zorganizowano pomoc dla uciekinierów z Ukrainy. Dary – głównie żywność, leki, środki higieny

osobistej, koce i śpiwory – przekazywali nie tylko mieszkańcy gminy Gizałki, ale także zostały one zebrane i przywiezione do Polski przez zagranicznych partnerów samorządowych Gizałek z Francji (gmina Anor), z Belgii (gmina Momignies), Niemiec (gmina Apen). Takie zachowanie samorządowców z Europy Zachodniej i z Polski wskazuje na nową, dotychczas nieznaną, postać współpracy międzynarodowej samorządów terytorialnych. Zebrane przez Polaków, Francuzów, Belgów i Niemców dary zostały przekazane przebywającym na terenie gminy Gizałki Ukraińcom, a pozostałą część tych darów wysłano za pośrednictwem Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych na Ukrainę<sup>16</sup>. Taka solidarna pomoc potrzebującym ze strony współpracujących samorządów terytorialnych dowodzi tego, że współpraca ta opiera się na wspólnych wartościach.

Innym polskim samorządem terytorialnym szczególnie zaangażowanym w pomoc potrzebującym Ukraińcom jest Olecko – jedna z 662 gmin miejsko-wiejskich, która przed agresją Rosji na Ukrainę miała podpisaną umowę o współpracy partnerskiej z rosyjskim Gusiewem. Porozumienie to zostało przez Olecko wypowiedziane w proteście przeciw agresji Rosjan. W tej sprawie rada gminy podjęła 7 marca 2022 roku stosowne stanowisko, w którym poza wezwaniem burmistrza do zerwania współpracy z Gusiewem, w sposób bardzo charakterystyczny i typowy dla polskich samorządowców, przedstawiono swój stosunek do zachowania Rosji wobec Ukrainy. Potępiono jednoznacznie agresję Rosji wobec niezależnej Ukrainy oraz poparto jej prawo do samostanowienia<sup>17</sup>.

W ślad za wyrażeniem swojego stosunku do najazdu Rosjan, gmina Olecko zorganizowała pomoc dla dotkniętych najazdem Ukraińców. Nastąpiło to w własnej inicjatywy oraz w reakcji na prośbę władz zaprzyjaźnionego z Oleckiem Drohobycza. Zakupiono oraz przeprowadzono zbiórkę najpotrzebniejszych w czasie wojny artykułów. W efekcie wysłano na Ukrainę agregaty prądotwórcze, baterie, latarki, powerbanki, indywidualne apteczki, zestawy pierwszej pomocy, podstawowe środki medyczne (witaminy, środki przeciwbólowe, leki na kaszel i przeziębienie), długotrwałe artykuły spożywcze, wodę, koce, śpiwory, środki czyszczące, odzież, ręczniki papierowe, mydła, pasty do zębów, szczoteczki i inne artykuły higieniczne do codziennego użytku, odzież. Akcja ta spotkała się z żywym odzewem mieszkańców Olecka. 12 kwietnia wyruszył do Drohobycza konwój z pomocą dla Ukraińców. To zaprzyjaźnione z Oleckiem miasto stanowiło miejsce, do którego dary dostarczono. Dalej zostały one

---

<sup>16</sup> Notatka informacyjna przygotowana na prośbę S. Falińskiego w Urzędzie Gminy Gizałki, 19.07.2022.

<sup>17</sup> Stanowisko nr BRM.0002.2.2022 Rady Miejskiej w Olecku z dnia 7 marca 2022 r. w sprawie potępienia agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, Archiwum Zakładowe Urzędu Miejskiego w Olecku.



rozprowadzone potrzebującym na terenach objętych działaniami wojennymi, w tym do szczególnie dotkniętego nimi Irpienia. Pomocy Ukraińcom udzielono także na terenie gminy Olecko. Przygotowano z udziałem wolontariuszy kursy nauki języka polskiego, ale najważniejszym zorganizowanym przez władze gminy przedsięwzięciem było urządzenie w miejscowości Kijewo, w Centrum Edukacyjno-Kulturalnym, miejsca zakwaterowania dla uchodźców. W pomoc dla dotkniętych rosyjską agresją zaangażowało się także zaprzyjaźnione z Oleckiem francuskie miasto Marly, którego władze zorganizowały zbiórkę darów dla dotkniętych wojną Ukraińców<sup>18</sup>. Działania takie pokazują, jak samorządowcy z różnych demokratycznych państw, bliscy sobie ze względu na wyznawane, wspólne demokratyczne wartości, niosą sobie pomoc w obliczu zagrożenia antydemokratycznego agresora. Taka solidarność samorządowców to bardzo cenne zjawisko, wskazujące na wagę i znaczenie wyznawanych w różnych państwach, ale wspólnych, demokratycznych wartości. To właśnie ze względu na te wartości podjęto działania solidarnościowo-pomocowe na rzecz dotkniętych nacjonalistycznym i imperialistycznym najazdem.

Podobne do Olecka stanowisko wobec najazdu Rosji na Ukrainę zajęła jedna z 302 polskich gmin miejskich, Węgrów. Trzeba podkreślić, że reakcja Węgrowa nastąpiła natychmiast po agresji Rosji na Ukrainę. Rada Miejska Węgrowa 24.02.2022 roku przyjęła stanowisko potępiające agresję Rosji na Ukrainę. Przyjęto to stanowisko jako wyraz solidarności z demokratyczną Ukrainą i w imię wspólnych, demokratycznych i samorządowych wartości. W konsekwencji przyjęcia tego dokumentu, 25.02.2022 roku burmistrz Węgrowa wystosował do zaprzyjaźnionych i partnerskich, ukraińskich wspólnot lokalnych identyczny, specjalny list z tytułowany „Solidarni z Ukrainą”. Wyraził potępienie agresji przeciwko niepodległej Ukrainie. W imieniu Węgrowian pisał: „Solidaryzujemy się z Wami i łączymy w smutku, mamy nadzieję na szybkie zażegnanie konfliktu i powrót do normalności”. Dalej napisał: „Mając na uwadze partnerstwo i wcześniejszą współpracę, solidaryzujemy się z mieszkańcami Żółkwi<sup>19</sup>, których prawa do życia zostały brutalnie pogwałcone. Słowa wsparcia adresujemy do całej społeczności. Jesteśmy gotowi do udzielenia pomocy i deklarujemy wsparcie w każdy dostępny nam sposób”. W imię tak rozumianej solidarności Węgrów zerwał umowę partnerską z białoruskim Wołożynem. W uzasadnieniu do uchwały wypowiedzającej tę umowę czytamy: „Powodem uchylenia uchwały jest atak Federacji Rosyjskiej na Ukrainę między innymi z terytorium Białorusi. Władze Miasta Węgrowa oraz mieszkańcy miasta solidaryzują się z narodem ukraińskim w walce o suwerenność i niepodległość

<sup>18</sup> Notatka informacyjna przygotowana na prośbę S. Falińskiego przez Monikę Błaszak z Urzędu Miejskiego w Olecku, 5.07.2022.

<sup>19</sup> Takie same listy zostały przekazane władzom Skola i Rokitnego.

kraju. Jednocześnie też wspierają naród białoruski sprzeciwiający się reżimowi, który współpracuje z Federacją Rosyjską podczas ataku na Ukrainę, gdzie jest zabijana ludność cywilna<sup>20</sup>. Takie zachowanie władz Węgrowska wobec władz lokalnych na Białorusi nie jest wyjątkiem. Inne polskie samorządy terytorialne także bądź zerwały bądź zawiesiły swoje umowy partnerskie z Białorusinami, używając zbliżonej argumentacji do tej węgrowskiej.

Za deklaracjami poszły konkretne działania pomocowe. W mieście rozpoczęły się zbiórki darów – asortyment analogiczny jak miało to miejsce w przypadku Gizałek czy Olecka – dla zaatakowanych przyjaciół z Ukrainy. Wysłano trzy transporty humanitarne do partnerskich miast. Dwa pojechały do Żółkwi a jeden do Rokitnego. W pomoc najechanym zaangażowały się także węgrowskie organizacje pozarządowe. Fundacja START przeprowadziła pod patronatem burmistrza miasta zbiórkę środków na zakupienie dla Ukrainy karetki, która następnie została tam przekazana. W Węgrowskim Domu Kultury przeprowadzono koncert charytatywny na rzecz dotkniętych agresją sąsiadów. Podobnie jak inne polskie samorządy, Węgrów udzielił wsparcia Ukraińcom, którzy dotarli do tego miasta. Zorganizowano dla nich kursy języka polskiego, a dzieci objęto nauką w przedszkolach i szkołach gminnych. Opieką nad młodymi uchodźcami zajęło się między innymi stowarzyszenie „UKS Świetlica Społeczna”. W pomoc w zaadaptowaniu się w nowych warunkach uchodźcom z Ukrainy zaangażowało się także Stowarzyszenie AVIS Polska. Przebywający w Węgrowie Ukraińcy zostali objęci opieką przez specjalistyczną placówkę gminną zajmującą się pomocą społeczną czyli przez Centrum Pomocy Społecznej, za pośrednictwem którego uchodźcy otrzymali zasiłki rodzinne, świadczenia rodzicielskie czy wsparcie finansowe na posiłki dla dzieci w szkołach i przedszkolach<sup>21</sup>.

W pomoc Ukrainie, a szczególnie partnerskim wspólnotom lokalnym, zaangażowały się także polskie gminy na prawach powiatu. Jednym z nich jest Płock. To miasto na prawach powiatu, podobnie do innych polskich samorządów lokalnych, po agresji rosyjskiej zerwało swoją umowę z partnerem z Federacji Rosyjskiej czyli z regionem Mytiszczki<sup>22</sup> oraz z partnerem z wspierającej

---

<sup>20</sup> Uchwała Nr XLVII/300/2022 Rady Miejskiej Węgrowska z dnia 14 marca 2022 r. w sprawie uchylecia uchwały Nr L/358/2006 Rady Miejskiej Węgrowska z dnia 5 października 2006 roku w sprawie nawiązania współpracy Miasta Węgrów z Miastem Wołożyn na Białorusi, Archiwum Zakładowe Miasta Węgrowska.

<sup>21</sup> Notatka informacyjna przygotowana na prośbę S. Falińskiego przez Huberta Kowalewskiego, Naczelnika Wydziału Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Węgrowie, 12.07.2022.

<sup>22</sup> Uchwała nr 717/XL/2022 Rady Miasta Płocka, z dnia 31 marca 2022 r., w sprawie wypowiedzenia umowy o współpracy partnerskiej Miasta Płocka z regionem Mytiszczki, Archiwum Zakładowe Urzędu Miasta Płock – dalej AZUMP.

rosyjskiego agresora Białorusi czyli z miastem Nowopołock<sup>23</sup>. Analogicznie do działalności innych polskich samorządów terytorialnych, Płock przygotował pomoc dla Ukraińców, którzy znaleźli się w tym mieście oraz zorganizował zbiórki darów dla tego państwa i zaprzyjaźnionych, ukraińskich wspólnot lokalnych. W końcu maja 2022 roku w mieście tym było zarejestrowanych 2018 obywateli Ukrainy, z czego 367 osób przebywało w obiektach miejskich, a pozostali u osób prywatnych. Liczby te nie oddają całego obrazu pomocy Płocka i Płocczan, ponieważ trwał wtedy przepływ uchodźców. Część tych ludzi wyjeżdża z Polski jadąc do innych, nieobjętych wojną krajów, część wraca na Ukrainę, a przybywają kolejni. Dane te są tylko nieprecyzyjnym przybliżeniem. Przebywający w Płocku Ukraińcy otrzymali specjalną pomoc, polegającą na wydawaniu paczek z żywnością, materiałami higieny osobistej oraz innymi niezbędnymi do życia materiałami. Dla dzieci i młodzieży przygotowano miejsca w przedszkolach i szkołach. W pomoc na rzecz uchodźców bardzo aktywnie zaangażowały się płockie organizacje pozarządowe i obywatele, uczestniczący we wsparciu psychologicznym, prawnym czy językowym, tak aby stworzyć migrantom wojennym namiastkę normalnego życia z uczestnictwem w aktywnościach o charakterze kulturalnym czy sportowym<sup>24</sup>.

Jak wspomniano wcześniej, także w Płocku przeprowadzono typowe dla zachowania polskich samorządów lokalnych zbiórki darów dla zaatakowanego kraju i jego obywateli. W omawianym okresie (do końca maja 2022 r.) wysłano z Płocka na Ukrainę 10 transportów z pomocą humanitarną. Większość do partnerskiego Żytomierza oraz kilka do przejścia granicznego w Dorohusku. Do Żytomierza przekazano 3 autobusy a Lwowa 1.

Wsparcie ze strony omawianej wspólnoty lokalnej dla walczących z najazdem Ukraińców polegało także – podobnie jak w przypadku omówionej działalności Gizatek – na animowaniu aktywności na rzecz Ukrainy innych niż ukraińskie, partnerskich miast Płocka. Na początku marca 2022 roku prezydent Płocka zwrócił się do miast partnerskich o wsparcie działań pomocowych prowadzonych przez Płock. Na apel ten konkretnie, bo finansowo, zareagowali samorządowcy z amerykańskiego Fort Wayn oraz niemieckiego Darmstadt, wpłacając na konto pomocowe środki. To prowadzone przez Płock upowszechnianie wsparcia wśród płockich miast partnerskich przybrało także inną formę. 14 maja 2022 roku, podczas Pikniku Europejskiego – święta miast partnerskich,

<sup>23</sup> Uchwała nr 718/XL/2022 Rady Miasta Płocka z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie wypowiedzenia porozumienia o współpracy partnerskiej Miasta Płocka z Miastem Nowopołock, AZUMP.

<sup>24</sup> *Pomoc dla Ukrainy* – notatka informacyjna przygotowana na prośbę S. Falińskiego przez Dorotę Bartuś, Kierownika Referatu Promocji i Współpracy z Zagranicą Urzędu Miasta Płock, 8.06.2022.

które powróciło po przerwie spowodowanej pandemią – goście Płocka z Fort Wayne w Stanach Zjednoczonych, Możejek na Litwie, Darmstadt w Niemczech oraz Bielc w Mołdawii spotkali się na video konferencji z merem Żytomierza, przekazując mu słowa wsparcia i zapewniając o solidarności z narodem ukraińskim.

W pomoc dla dotkniętych wojną Ukraińców zaangażował się bardzo intensywnie inny, największy polski samorząd gminny, czyli miasto stołeczne Warszawa. Zaangażowaniu władz towarzyszyło masowe poparcie ze strony mieszkańców, których aż 74% włączyło się w pomoc tym uchodźcom zza wschodniej granicy. Do końca maja 2022 roku przez stolicę Polski „przeszło” prawie 800 tysięcy obywateli Ukrainy a w okresie największego napływu tych ludzi w Warszawie przebywało około 300 tysięcy. Charakter wsparcia dla nich był podobny – chociaż na nieporównywalnie większą skalę – do tego udzielanego przez inne, mniejsze polskie gminy. Organizowane były zbiórki pieniędzy i towarów pierwszej potrzeby dla uchodźców i walczącego z najazdem kraju. W działania te zaangażowane były osoby prywatne, organizacje pozarządowe, placówki oświatowe, uczelnie, przedsiębiorstwa, ale na największą skalę administracja samorządowa. Przybywający do Warszawy uchodźcy trafiali do trzech punktów recepcyjnych znajdujących się poza władztwem samorządu terytorialnego na warszawskich dworcach kolejowych: Zachodnim, Centralnym i Wschodnim, przejściowo także na Dworcu Gdańskim. Pracowało w nich około 14 wolontariuszek i wolontariuszy. Transport pomiędzy punktami recepcyjnymi i miejscami noclegu uchodźców zorganizował Zarząd Transportu Miejskiego. 33 miejskie punkty noclegowe zapewniły w omawianym okresie (do końca maja 2022 roku) prawie 160 osobo-noclegów, a warszawiacy udostępnili około 1000 mieszkań. Jeżeli zestawimy te liczby z ogromną liczbą migrantów, którzy trafili do Warszawy, zauważymy, jak wielką liczbę noclegów zapewnili indywidualnie Warszawiacy. Władze stolicy Polski zorganizowały dla uchodźców służbę zdrowia i pomoc bytową, a dla dzieci możliwość kształcenia. Pomagano także Ukraińcom pozostałym w ich kraju, wysyłając transporty humanitarne, przede wszystkim do Kijowa. Ogółem, w omawianym okresie wysłano ponad 4 tysiące palet transportowych zawierających dary od osób prywatnych, firm i instytucji pomocowych także spoza Warszawy – z Polski i Europy. Przekazano w ten sposób pomoc humanitarną obejmującą przede wszystkim żywność, materiały służące higienie i medyczne, ale także pościel i odzież oraz inne przedmioty potrzebne do życia w warunkach wojennych<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> *Warszawa w kryzysie uchodźczym. Raport za pierwsze trzy miesiące, Warszawa, Czerwiec 2022.*

Podobnie do tego, jak to wyglądało w innych polskich gminach, pomocy uchodźcom towarzyszyły działania polityczne ze strony władz Warszawy. Na znak protestu przeciwko agresji Rosji, stolica Polski zerwała umowy partnerskie z rosyjskimi partnerami – z Moskwą, Groznym, Niżnym Nowogrodem, Sankt Petersburgiem i Smoleńskiem. Nastąpiło to na nadzwyczajnej sesji Rady Warszawy, która odbyła się 3 marca 2022 roku i w całości była poświęcona pomocy dla Ukrainy<sup>26</sup>. W trzy miesiące później Rada Warszawy nadała tytuł Honorowego Obywatela miasta stołecznego Warszawy merowi Kijowa Witalijemu Kliczce<sup>27</sup>, wyrażając tym gestem swoją solidarność z tym politykiem, zaprzyjaźnionym z Warszawą Kijowem oraz walczącą z najazdem Ukrainą.

Analogicznie do polskich – mniejszych i większych – gmin zareagowały polskie powiaty ziemskie. Jeden spośród nich, powiat bialski, podobnie do innych polskich powiatów, wspierał Ukraińców. Powiat bialski poza swoją aktywnością w tej sprawie jako odrębna jednostka samorządu terytorialnego, podjął działania animujące działalność gminnych samorządów terytorialnych, działających na terenie powiatu oraz innych funkcjonujących tam instytucji społeczeństwa obywatelskiego. W wyniku tych działań, 4 marca 2022 roku na granicy polsko-ukraińskiej w Krościenku doszło do przekazania darów zebranych przez samorządy gminne z terenu omawianego powiatu. Symbolicznie odebrał je Witalii Klimak, przewodniczący zaprzyjaźnionego z powiatem bialskim regionu samborskiego. Stronę polską reprezentował starosta bialski. W akcji pomocy zaatakowanemu sąsiadowi uczestniczyły różnego rodzaju instytucje i firmy działające na terenie powiatu oraz podmioty zaprzyjaźnione z tą jednostką samorządu terytorialnego. Przede wszystkim były to gminy: miejska Biała-Podlaska, wiejska Biała-Podlaska, Drelów, Rokitno, Sławatycze, Konstanyńów, Tuczna, Łomazy; jednostki Ochotnicze Straży Pożarnej: Stołpno-Międzyrzec Podlaski, Dołha z gminy Drelów, Zalesie, Sławacinek Stary, Sosnówka; koła Polskiego Związku Łowieckiego, także spoza powiatu bialskiego oraz Zarząd Okręgowy PZŁ w Białej Podlaskiej; różnego rodzaju jednostki organizacyjne powiatu bialskiego, także reprezentujące różne branże spółki prywatne oraz obywatele. Do pomocy włączył się zaprzyjaźniony z omawianym powiatem niemiecki powiat Oberhavel, którego władze przekazały kilkanaście ton towarów. Kolejne transporty humanitarne zorganizowane przez powiat bialski zostały wysłane na Ukrainę 10 i 27 marca 2022 roku. Asortyment dostarczanych w ramach pomocy towarów był zbliżony do darów przekazywanych przez

<sup>26</sup> <https://um.warszawa.pl/-/rada-warszawa-jednomyślnie-przeciwko-agresji-rosji> (4.03.2022).

<sup>27</sup> <https://um.warszawa.pl/-/honorowi-obywatele-m.-st.warszawy-na-uroczystej-sesji-rady-miasta> (1.08.2022).

inne polskie samorzady i obejmował żywność, odzież, medykamenty i środki higieny, koce, śpiwory, łóżka składane, materace, agregaty prądotwórcze<sup>28</sup>.

Podobnie jak pomoc gmin, pomoc powiatu bialskiego nie ograniczała się do wysyłania towarów i materiałów do zaatakowanego sąsiada. Drugim jej rodzajem było zaopiekowanie się uchodźcami z Ukrainy na własnym terenie. Zajęły się tym wyspecjalizowane jednostki organizacyjne. Rolę koordynacyjną pełnił Referat Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności Starostwa Powiatowego w Białej Podlaskiej. Od 1 marca 2022 roku zajmował się on synchronizowaniem zakwaterowania uchodźców. Do końca maja 2022 roku do zapewnienia im miejsca zamieszkania wykorzystano 18 obiektów (pensjonaty, hotele, lokale socjalne w gminach powiatu). Ogółem opieką tą objęto 621 osób, którym poza zakwaterowaniem zapewniono wyżywienie. Migranci z Ukrainy z niepełnosprawnościami znaleźli miejsce w Domu Pomocy Społecznej. Znajdowali się oni także pod opieką Szpitala Powiatowego w Miedzyrzeczu Podlaskim. Pomocą doraźną dla Ukraińców zajmowało się Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, w którym powołało specjalny Zespół do spraw pomocy uchodźcom z Ukrainy. Warto zaznaczyć, że poza bieżącą działalnością na rzecz migrantów, PCPR we współpracy ze Stowarzyszeniem Rodzicielstwa Zastępczego „Jedno Serce” przygotowało przyjazd i pobyt wielodzietnej – 15 dzieci i matka – rodzinie z Odessy. Specjalnie na potrzeby przybywających do Polski Ukraińców wyremontowano budynek, w którym znalazło schronienie około 30 osób. Wyposażenie pokoi zakupiono z pomocą Rotary Clubu z Białej Podlaskiej. Widzimy więc, że omawiana działalność pomocowa, prowadzona na rzecz Ukraińców przez powiat bialski, ma charakter nie tylko bezpośredniej pomocy ze strony tej jednostki samorządu terytorialnego. Podobnie do zbiórki darów wysyłanych na Ukrainę, charakteryzuje się ona animowaniem aktywności, na rzecz potrzebujących, przez inne instytucje społeczeństwa obywatelskiego: samorzady gminne i ich jednostki organizacyjne oraz stowarzyszenia<sup>29</sup>.

Podobny, choć na wiele większą skalę, był charakter pomocy na rzecz Ukraińców, ze strony polskich samorządów regionalnych czyli samorządowych województw. Wskazuje na to analiza działalności w tej sprawie województwa mazowieckiego. Władze tego samorządu regionalnego, podobnie jak innych polskich regionów samorządowych, zachowały się tak, jak władze samorządów lokalnych. Zerwano kontakty z partnerami rosyjskimi. Mazowsze wypowiedziało umowy o współpracy z Obwodem Moskiewskim i Obwodem Smoleńskim. Zanim to nastąpiło, podjęto działania wspierające Ukraińców.

---

<sup>28</sup> Notatka informacyjna przygotowana na prośbę S. Falińskiego w powiecie bialskim (opracowali: Marzena Hołownia, Katarzyna Jaroszewicz, Józef Kowal), 19.07.2022.

<sup>29</sup> Tamże.

Już 28 lutego, czyli w 4 dni po rosyjskiej agresji, zarząd województwa mazowieckiego spotkał się na nadzwyczajnym posiedzeniu, poświęconym pomocy Ukraińcom. Zdecydowano o uruchomieniu z rezerwy budżetowej 1 miliona złotych na pilną pomoc migrantom z Ukrainy. Omówiono przygotowywanie dalszej pomocy i zdecydowano konsultować się w tej sprawie z partnerskimi regionami z Ukrainy: kijowskim, lwowskim, odeskim i winnickim.

Specyficzną i odrębną formą pomocy w stosunku do aktywności w tej sprawie samorządów lokalnych, takich jak gminy i powiaty, jest zorganizowanie transportów kolejowych, którymi przywożono Ukraińców na Mazowsze. Ta forma pomocy była warunkowana możliwościami samorządu regionalnego, których samorzady lokalne nie miały, a mianowicie dysponowanie jako jednostka założycielska kolejowymi środkami transportowymi czyli Kolejami Mazowieckimi. Już 2 marca 2022 roku zaczęły funkcjonować pociągi humanitarne. Uruchomiono specjalne połączenia na linii Warszawa Wschodnia – Dorohusk – Warszawa Wschodnia. Składy te były złożone z piętrowych wagonów, w których w drodze powrotnej znajdowało się jedzenie, napoje i środki higieny. W komunikatach dla pasażerów posługiwano się językiem ukraińskim, a do dyspozycji uciekinierów był specjalistyczny personel: lekarz, pielęgniarki, psycholog, pedagog, tłumacz. Podobne transporty uruchomiono na trasie Warszawa Wschodnia – Chełm. Przewieziono takimi pociągami tysiące ludzi, głównie kobiet, dzieci, seniorów i osoby z niepełnosprawnościami.

Rozwijając swoją działalność na rzecz napadniętych sąsiadów, 22 marca władze Mazowsza zwiększyły budżet o 4 miliony, z przeznaczeniem na pomoc ukraińskim społecznościom lokalnym i regionalnym. Asortyment przekazanych na Ukrainę przez omawiany samorząd towarów jest zbliżony do tego, który dotyczył darów z innych, polskich wspólnot terytorialnych. Wyślano więc przenośne zestawy ratownictwa medycznego, materiały opatrunkowe i apteczki, środki aseptyczne, koce ratunkowe, kołdry, poduszki, śpiwory a mazowieckie pogotowie ratunkowe przekazało 15 ambulansów. Zakupiono także specjalistyczny sprzęt medyczny, czyli przenośne aparaty rentgenowskie, które przekazano do szpitali we Lwowie, leczących m.in. weteranów wojennych. Co istotne, asortyment przekazywanych przez Mazowsze darów był uzgadniany z partnerami ukraińskimi. To oni określali, co jest im najbardziej potrzebne. Jest to więc pomoc bardzo racjonalna i można rzec „celowana”. W jej ramach przekazywane są sprzęty nie tylko medyczne. Dostarczany jest różnego rodzaju sprzęt strażacki: hełmy, rękawice, prądownice wodne, kombinezony, motopompy, ale także bojowy wóz strażacki. Centrum Zarządzania Kryzysowego we Lwowie otrzymało agregat prądotwórczy. Zaplanowano także pomoc na przyszłość, która to pomoc jest adresowana do konkretnych, lokalnych jed-

nostek administracyjnych czy instytucji pomocowych, takich jak Caritas oraz innych uzgodnionych z Ukraińcami podmiotów<sup>30</sup>.

W Polsce pomocą uchodźcom zajęły się wyspecjalizowane jednostki organizacyjne omawianego regionu: Departament Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej oraz Wojewódzki Urząd Pracy. Wszystkie mazowieckie placówki służby zdrowia zostały udostępnione obywatelom Ukrainy<sup>31</sup>, którzy zostali także objęci opieką wyspecjalizowanych instytucji pomocy społecznej. Pomoc samorządu wojewódzkiego dotyczyła więc zapewnienia potrzebującym uchodźcom wyżywienia, na które przeznaczono 2 miliony złotych, miejsca zamieszkania czy opieki medycznej<sup>32</sup>. Istotną częścią pomocy udzielonej przez samorząd mazowiecki było informowanie potrzebujących o sposobie i możliwościach uzyskania numeru PESEL, pracy, zdobycia kwalifikacji zawodowych, uruchomienia własnej działalności gospodarczej, znalezienia mieszkania czy napisania *curriculum vitae*. Zajmowało się tym Centrum Informacji i Planowania Kariery Zawodowej Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Warszawie współpracując w tej sprawie z placówkami dzielnic Warszawy oraz realizując omawiane zadania w oparciu o filie WUP działające na Mazowszu. Ogółem, w okresie od wybuchu wojny do 10 czerwca z omawianych usług CliPKZ i współpracujących z nim instytucji skorzystało 1210 obywateli Ukrainy. Należy także zaznaczyć, że na rzecz potrzebującej pomocy Ukrainy i jej obywateli podjęły działania nie tylko instytucje samorządowego województwa mazowieckiego, także pracujący w nich urzędnicy. Zorganizowano zbiórki darów rzeczowych i finansowych<sup>33</sup>. Świadczy to o spontaniczności akcji pomagania zaatakowanym Ukraińcom oraz zbieżności zachowania władz województwa i pracowników jego instytucji. Podobnie jak skuteczność zbiórek na terenie samorządów w omawianym województwie świadczy o zgodności działania władz samorządowych z intencjami członków wspólnot terytorialnych, które te władze reprezentują.

---

<sup>30</sup> *Działania Samorządu Województwa Mazowieckiego w związku z wojną w Ukrainie*. Prezentacja multimedialna przygotowana przez Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie Departament Organizacji, Warszawa, maj 2022.

<sup>31</sup> Notatka informacyjna przygotowana na prośbę S. Falińskiego w Departamencie Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie, 7.06.2022.

<sup>32</sup> Notatka informacyjna przygotowana na prośbę S. Falińskiego w Mazowieckim Centrum Pomocy Społecznej (opracowała Wioletta Królik), 15.06.2022.

<sup>33</sup> *Działania, które podjęło Centrum Informacji i Planowania Kariery Zawodowej (CIK) Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Warszawie na rzecz uchodźców z Ukrainy*, notatka informacyjna powstała na prośbę S. Falińskiego (oprac. Dorota Kosmowska i Andrii Ivchenko), 10.06.2022.



## Podsumowanie

Przedstawione zachowania i postawy samorządów terytorialnych pozwalają wskazać prawidłowości, które towarzyszyły niesieniu pomocy przez te samorządy Ukrainie i Ukraińcom. Po pierwsze – pomoc zaatakowanemu, sąsiadnemu krajowi i jego obywatelom miała charakter masowy i spontaniczny. Po drugie – pomoc ta wskazała daleko idącą zbieżność w negatywnej ocenie agresji rosyjskiej, pomiędzy władzami a członkami społeczności terytorialnych; tak lokalnych jak regionalnej. Po trzecie – mające partnerów ukraińskich polskie samorządy terytorialne skutecznie animowały niesienie pomocy Ukraińcom przez inne, niezaprzyjażnione bezpośrednio z Ukraińcami samorządy mające bliskie kontakty z polskimi samorządami. Po czwarte – w pomoc Ukraińcom zaangażował się zarówno samorządy, które przed wojną miały partnerskie stosunki z samorządem ukraińskim, jak i te, które takich partnerskich stosunków nie miały. Wskazuje to na solidarność samorządów, nie tylko tę wynikającą z zawartych umów, ale także wynikającą z podzielenia tych samych, demokratycznych wartości. Po piąte – w każdym omówionym samorządzie terytorialnym pomoc przybierała formę pomocy udzielanej uchodźcom na własnym terenie oraz udzielanie pomocy poprzez wysyłanie darów poza Polskę, na Ukrainę. Obie te formy wzajemnie się uzupełniały i przenikały.

Wnioski, jakie wypływają z zachowania wybranych polskich samorządów terytorialnych wobec wojny dotyczącej bezpośrednio innych samorządów terytorialnych, wskazują na wielką rolę we współczesnych relacjach międzynarodowych odgrywają samorządy terytorialne. Jak znacząco wpływają na charakter tych relacji pomiędzy wspólnotami terytorialnymi i ich instytucjami w państwach demokratycznych. Budują bowiem samorządy terytorialne bezpośrednio bliskie związki członków tych wspólnot z członkami innych, analogicznych wspólnot z innych krajów. Związki te wynikają nie tylko z deklarowania identyfikacji z wartościami demokratycznymi i decentralizacją, ale – jak pokazała praktyka – zachowywania się zgodnie z nimi – tak członków wspólnot terytorialnych jak instytucji ich zdecentralizowanej władzy. To nowa jakość w stosunkach międzynarodowych.

## Bibliografia

- Antoszewski A., *Istota władzy samorządowej*, [w:] E. Ganowicz, L. Rubisz (red.), *Polityka lokalna – właściwości, determinanty, podmioty*, Toruń 2008.
- Faliński S., *Aktywność międzynarodowa Warszawy*, «Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula» 2015, nr 3/45.
- Faliński S., *Współpraca międzynarodowa polskich miast i gmin*, Warszawa 2019.

- Fuksiewicz A., Łada A., Wenerski Ł., *Współpraca zagraniczna polskich samorządów. Wnioski z badań*, Warszawa 2013.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011.
- Kozłowski S., *Upodmiotowienie samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Warszawa 2015.
- Paczyńska K., Stachowiak A., Porawski A., Leki H. (red.), *Współpraca partnerska samorządów. Praktyczny przewodnik*, Związek Miast Polskich, Poznań 2009.
- Skorupska A., *Dyplomacja samorządowa. Efektywność i perspektywy rozwoju*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015.

Jacek Zalesny\*

## **Przedłużenie będącej w toku kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego w świetle zasady kadencyjności organów jednostek samorządu terytorialnego**

**Extension of the term of office of local government units in Poland in the light of the term of office of local government units**

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, organy jednostek samorządu terytorialnego, zasada kadencyjności, przedłużenie kadencji będącej w toku, zamach na demokrację

**Keywords:** The Constitution of the Republic of Poland, organs of local government units, the principle of term of office, extension of the term of office in progress, an attack on democracy

**Abstrakt:** W artykule stawia się tezę, że działalność organów jednostek samorządu terytorialnego oparta jest na konstytucyjnej zasadzie kadencyjności. Wszystkie przypadki skrócenia bądź przedłużenia ich kadencji są materią konstytucyjną. Jako wyjątki od zasady kadencyjności nie podlegają wykładni rozszerzającej. W świetle przepisów Konstytucji RP, nieprzeprowadzenie w terminie wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego jest próbą pozbawienia Narodu, jako źródła władzy zwierzchniej w państwie, jego praw suwerennych i wyczerpuje znamiona antydemokratycznej działalności organów władzy państwowej. W pracy zastosowano metodę dogmatyczną. Analizie poddano przepisy prawne odnoszące się do kadencyjności działalności organów jednostek samorządu terytorialnego i na tej podstawie rozwiązano zagadnienie badawcze konstytucyjności przedłużenia będącej w toku kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego.

**Abstract:** The article presents the thesis that the activity of the organs of local self-government units is based on the constitutional principle of term of office. All cases of

---

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8231-4454>; dr hab., Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski. E-mail: [jacekzalesny@uw.edu.pl](mailto:jacekzalesny@uw.edu.pl)

*shortening or extending their term of office are constitutional matter. As exceptions to the term of office, they cannot be interpreted extensively. In the light of the provisions of the Constitution of the Republic of Poland, failure to conduct elections of local self-government units on time is an attempt to deprive the Nation of its sovereign rights as a supreme power in the state and exhausts the features of anti-democratic activities of state authorities. The work uses the dogmatic method. The legal provisions concerning the term of office of local government bodies' activities were analyzed. On this basis, the research problem of the constitutionality of extending the term of office of local government units during the term of office has been solved.*

## **Wprowadzenie**

Motywyw inspirującym do podjęcia kwestii konstytucyjności przedłużenia będącej w toku kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego jest inicjatywa grupy posłów na Sejm z większości rządowej. W 2022 r. wnieśli oni pod rozważenie zagadnienie nieprzeprowadzania na jesieni 2023 r. przypadających na ten czas wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego. Posłowie argumentowali, że ze względu na przypadający na ten czas koniec kadencji także Sejmu i Senatu, miałyby miejsce problemy z jednoczesną realizacją wyborów parlamentarnych i samorządowych. Większość sejmowa podzieliła argumentację posłów i podjęła decyzję o przedłużeniu trwających kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego do 2024 r.

W przeprowadzonym wywodzie odnoszę się do konstytucyjnych uwarunkowań zgłoszonej propozycji, pomijając inne jej konsekwencje (jak polityczne czy organizacyjne). Z konsekwencji prawnych, nie odnoszę się do zagadnienia szczegółowego w postaci statusu prawnego aktów działania podjętych przez organy władzy municypalnej w okresie po zakończeniu ich pięcioletniej kadencji.

## **Zasada kadencyjności**

W Rzeczypospolitej Polskiej działalność organów przedstawicielskich (Prezydent RP<sup>1</sup>, Sejm, Senat, rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa, wójt, burmistrz, prezydent miasta) oparta jest na zasadzie kadencyjności. Organy są wybierane na okres prawnie określony, jakim jest kadencja (z wł. *cadenza*). Kadencja to tyle, co z góry wyznaczony okres, na jaki organ jest powoływany

---

<sup>1</sup> Prezydent jako przedstawiciel państwa (art. 126 ust. 1 Konstytucji RP).

i jest kompetentny wykonywać powierzone mu zadania w określonym składzie osobowym<sup>2</sup>. Kadencja wyznacza byt prawny organu władzy municypalnej – jego funkcjonowanie w określonym składzie personalnym. Byt prawny organu (rada bądź organ wykonawczy gminy) jest określony horyzontem czasowym piastowania urzędu przez daną osobę (organy monokratyczne) lub zespół osób (organy kolegialne)<sup>3</sup>. Jak wskazuje się w doktrynie, „rozwiązanie to jest warunkiem realizacji demokracji przedstawicielskiej w realiach współczesnego państwa demokratycznego”<sup>4</sup>. Okres, na który udzielono danemu organowi władzy publicznej pełnomocnictw, jest ustalany z góry, przed rozpoczęciem funkcjonowania w danej obsadzie personalnej. Wynika też z normy prawnej, określającej jednolicie trwałość pełnomocnictw w ramach poszczególnych kadencji<sup>5</sup>.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP<sup>6</sup>, ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Na rzecz organów samorządu deleguje ona wykonywanie zadań publicznych. Do ich działalności ma zastosowanie koniunkcja dwóch równoważnych i równo wymagalnych warunków: działanie w określonym składzie osobowym i jednocześnie dokonywanie tej działalności przez ściśle ustalony okres<sup>7</sup>. Dzieje się tak dlatego, że poprzez korzystanie z czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do organów jednostki samorządu terytorialnego, urzeczywistniana jest istota danej wspólnoty samorządowej czyli jej wspólnotowy charakter<sup>8</sup>.

Inaczej niż w przypadku kadencji Sejmu, Senatu czy Prezydenta RP, w Konstytucji RP nie określono bezpośrednio czasu trwania kadencji organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego. *Explicite* nie ustalono także terminu przeprowadzenia wyborów samorządowych. Zagadnienie

<sup>2</sup> Więcej na ten temat zob. K. Prokop, *Kadencja*, [w:] J. Szymanek (red.), *Wielki słownik parlamentarny*, Warszawa 2018, s. 347 i n.; A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy*, «Przegląd Sejmowy» 2002, nr 3, s. 10 i n.; D. Łukowiak, *Konstytucyjne ramy kadencyjności organów władzy publicznej*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» 2020, z. 1, s. 132.

<sup>3</sup> Zob. W. Brzozowski, *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jego ochrona*, Warszawa 2016, s. 169.

<sup>4</sup> Z. Gromek, *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2022, s. 216–217.

<sup>5</sup> W. Brzozowski, *Niezależność konstytucyjnego organu państwa...*, s. 182.

<sup>6</sup> Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>7</sup> Z. Gromek, *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego...*, s. 217.

<sup>8</sup> B. Przywora, *O pojęciu wspólnoty samorządowej z perspektywy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Łódź 2020, s. 325.

kadencji organów samorządu terytorialnego zostało uregulowane w tzw. ustawach ustrojowych, regulujących ustrój poszczególnych samorządów, jakimi są ustawa o samorządzie gminnym<sup>9</sup>, ustawa o samorządzie powiatowym<sup>10</sup> i ustawa o samorządzie województwa<sup>11</sup>. Kadencja organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego została ustalona na 5 lat. Podobne rozwiązanie przyjęto także w odniesieniu do pochodzących z wyborów powszechnych organów wykonawczych gminy, a więc w odniesieniu do wójta (burmistrza lub prezydenta miasta). Natomiast terminy przeprowadzenia wyborów samorządowych zostały określone w kodeksie wyborczym<sup>12</sup>. Zgodnie z art. 371 § 1 kodeksu wyborczego, wybory do rad zarządza się nie wcześniej niż na 4 miesiące i nie później niż na 3 miesiące przed upływem kadencji rad. Datę wyborów wyznacza się na dzień wolny od pracy przypadający nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 7 dni przed upływem kadencji rad. Zarządzenie wyborów dokonywane jest przez Prezesa Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej. W art. 474 § 1 kodeksu wyborczego w analogiczny sposób określono termin wyborów i termin zarządzenia wyborów organu wykonawczego gminy.

Chociaż termin przeprowadzenia wyboru organów samorządu terytorialnego nie został bezpośrednio określony w przepisach Konstytucji RP, to błędne byłoby wnioskowanie, że Sejm może go dowolnie ustalać<sup>13</sup>. Konstytucja RP jest bowiem aktem normatywnych tworzącym system ustroju państwa – holistyczną całość. Składają się na niego wzajemnie powiązane ze sobą zasady i reguły postępowania. Nie można ich stosować w oderwaniu jednych od drugich czy też w sposób zaprzeczający wartości lub zasady konstytucyjne. Podzielam pogląd wyrażony w doktrynie, że samorząd terytorialny (jako składowa ustroju państwa), jak każda inna instytucja o statusie konstytucyjnym, objęty jest na zasadach ogólnych systemem gwarancji służących ochronie przestrzegania norm konstytucyjnych, tak w działalności prawodawczej, jak i organów powołanych do stosowania prawa<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.

<sup>10</sup> Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 528 ze zm.

<sup>11</sup> Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 547 ze zm.

<sup>12</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1277 ze zm.

<sup>13</sup> M. Suska, *Zasada kadencyjności organów jednostek samorządu terytorialnego*, «Studia Politologiczne» 2021, vol. 59, s. 257, <http://www.studiapolitologiczne.pl/Autor-Magdalena-Suska/168447> (15.08.2022).

<sup>14</sup> A. Chorążewska, *Zasady ochrony samorządności terytorialnej. Studium konstytucyjne*, Katowice 2018, s. 158.

## Skrócenie i przedłużenie kadencji jako wyjątki od zasady kadencyjności

Konstytucja RP wyznacza standardy postępowania mające zastosowanie do funkcjonowania wszystkich organów władzy publicznej<sup>15</sup>, niezależnie od zakresu i intensywności ich konstytucyjnego umocowania. Są one używane także do terminu przeprowadzania wyborów organów samorządu terytorialnego. W tym zakresie, w szczególności mają zastosowanie takie regulacje konstytucyjne, jak: art. 2 (Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym); art. 4 (władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu); art. 15 (decentralizacja władzy publicznej, osadzona w powszechnych wyborach); art. 16 (ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową); art. 62 ust. 1 (obywatel polski ma prawo wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat); art. 169 ust. 2 (wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego są powszechne); art. 169 ust. 3 (zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa). Tymi regulacjami konstytucyjnymi Sejm jest związany i w całości ma je urzeczywistnić w procesie stanowienia ustaw. Podzielam pogląd wyrażony w doktrynie, że chociaż zasada kadencyjności organów samorządu terytorialnego nie została wyrażona wprost w przepisach konstytucyjnych, to z łącznego (systemowego) ujęcia zawartych w niej regulacji prawnych wynika niewątpliwy obowiązek oparcia działalności organów samorządu terytorialnego pochodzących z wyborów powszechnych na zasadzie kadencyjności. Zasadzie kadencyjności tych organów należy przypisać wprost niewyrażoną rangę konstytucyjną<sup>16</sup>.

Wszystkie przypadki skrócenia bądź przedłużenia kadencji są wyjątkiem od zasady kadencyjności i jako takie są prawnie wyznaczone i nie podlegają rozszerzającej wykładni prawa. Obowiązuje domniemanie dochowania kadencji. Zagadnienie przedłużenia kadencji organu przedstawicielskiego zostało uregulowane bezpośrednio w przepisach Konstytucji RP – art. 228 ust. 7. Ustrojodawca wyraźnie przesądził w nim, że przedłużenie kadencji Prezydenta RP, Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego ma miejsce wyłącznie w czasie trwania stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakoń-

<sup>15</sup> Zob. P. Uziębło, *Czy można zmienić termin wyborów samorządowych w przypadku ich zbiegu z terminem wyborów parlamentarnych? Opinia prawna*, Warszawa 2022, s. 3, <https://www.batory.org.pl/publikacja/czy-mozna-zmienic-termin-wyborow-samorzadowych-w-przypadku-ich-zbiegu-z-terminem-wyborow-parlamentarnych/> (15.08.2022).

<sup>16</sup> Z. Gromek, *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego...*, s. 217.

czeniu. Wówczas – ze względu na ochronę organów przedstawicielskich<sup>17</sup> – kadencja ulega przedłużeniu z mocy prawa. Jest to jedyny przypadek przedłużenia kadencji organów samorządu terytorialnego, jaki został przewidziany w obowiązującej Konstytucji RP. Nie ma przy tym znaczenia, na jaki okres Sejm chciałby przedłużyć kadencję organów przedstawicielskich i z jakiego powodu miałyby to nastąpić.

Uregulowanie w art. 228 ust. 7 Konstytucji RP kwestii przedłużenia kadencji organów samorządu terytorialnego sprawia, że jeżeli w obowiązującym stanie prawnym Sejm chciałby przedłużyć kadencję organów samorządu terytorialnego z innego powodu niż bezpośrednio wskazany w art. 228 ust. 7 Konstytucji RP, to jest kompetentny to uczynić jedynie w trybie zmiany Konstytucji RP czyli z zastosowaniem art. 235 Konstytucji RP i przewidzianego w nim trybu szczególnego<sup>18</sup>.

Dopóki obowiązuje Konstytucja RP i jako taka ma zastosowanie, dopóty w drodze ustawy nie można przedłużyć kadencji organów przedstawicielskich. Zakaz przedłużania kadencji organów pochodzących z wyborów w trybie ustawy znajduje potwierdzenie w wykładni historycznej. Kiedy w 1973 roku wolą Sejmu było przedłużenie kadencji rad narodowych, to nie zrobił tego w drodze ustawy, ale w trybie właściwym dla zmiany konstytucji (ustawą konstytucyjną). Organy władzy niedemokratycznej nie miały wątpliwości, że jednorazowe przedłużenie kadencji organu wybieralnego to zagadnienie konstytucyjne, a nie ustawowe i jako takie wymaga działania w trybie konstytucyjnym, a nie ustawowym. To, co nie budziło wątpliwości organów władzy niedemokratycznej, zostało potwierdzone po 1989 r. – w warunkach państwa demokratycznego i prawnego.

---

<sup>17</sup> M. Brzeziński, *Wybrane zasady stanów nadzwyczajnych w konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, «Studia Politologiczne» 2017, vol. 45, s. 280–281, <http://www.studiapolitologiczne.pl/Wybrane-zasady-stanow-nadzwyczajnych-nw-konstytucji-z-dnia-2-kwietnia-1997-r-n-uwagi,115635,0,1.html> (15.08.2022).

<sup>18</sup> Szerzej na temat procedury zmiany Konstytucji RP zob. R. Grabowski, *Zróznicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013; W. Skrzydło, *Zmiana Konstytucji czy zmiana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku?*, «Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie» 2008; W. Sokolewicz, *O gradacji zmian konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000; J. Szymanek, *Zabezpieczenia konstytucji przed zmianą konstytucji*, «Prawo i Polityka» 2015, nr 6; J. Zaleśny, *Tryb zmiany konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Państwo – demokracja – samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciolecie Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, Warszawa 1999.



## Przedłużenie kadencji samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

W okresie obowiązywania tzw. Małej Konstytucji z 17 października 1992 r.<sup>19</sup>, w orzeczeniu z 23 kwietnia 1996 r.<sup>20</sup> Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że chociaż przepisy konstytucyjne nie regulują czasokresu kadencji rad gmin, to nie ulega wątpliwości, że ich kadencyjny charakter jest oczywistą konsekwencją ich wybieralności. Można go więc uznać za konstytucyjnie konieczną cechę tych organów. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego kadencyjność oznacza tak nadanie pełnomocnictwom danego organu z góry znanych ram czasowych, jak też oznacza nakaz stabilizacji składu personalnego tego organu w ramach kadencji. Powyższa zasada nabiera dodatkowej wyrazistości w odniesieniu do tych organów, których wybór dokonywany jest bezpośrednio przez wyborców.

Na okoliczność kadencyjności rad gmin Trybunał Konstytucyjny orzekał także w aktualnie obowiązującym stanie prawnym, tj. po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. W wyroku z dnia 26 maja 1998 r.<sup>21</sup> Trybunał Konstytucyjny utrzymał aktualność dotychczas zajmowanego stanowiska. Orzekł, że zasada kadencyjności organów stanowiących samorządu terytorialnego jest normą konstytucyjną, a podstawę jej obowiązywania stanowi nie tylko art. 2 Konstytucji, ale przede wszystkim art. 62 ust. 1, gwarantujący obywatelom polskim prawo wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, a także art. 169 ust. 2, określający zasady wyboru tych organów<sup>22</sup>. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że art. 62 ust. 1 oraz art. 169 ust. 2 Konstytucji RP konkretyzują zasady demokratycznego państwa prawnego w zakresie demokracji lokalnej. W art. 2 Konstytucji wyrażona jest istotna dyrektywa dla wykładni wymienionych, szczegółowych przepisów konstytucyjnych. Podstawowym celem praw wyborczych w demokratycznym państwie jest umożliwienie obywatelom udziału w kierowaniu sprawami publicznymi. Niezbędnym warunkiem dla realizacji tego celu jest zapewnienie, aby wybory odbywały się okresowo, w określonych przez prawo terminach. Podzielam pogląd Trybu-

<sup>19</sup> Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 84 ze zm.

<sup>20</sup> Orzeczenie TK z 23 kwietnia 1996 r., sygn. akt K 29/95, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=3&dokument=434&sprawa=3127> (15.08.2022).

<sup>21</sup> Wyrok TK z 26 maja 1998 r., sygn. akt K 17/98, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=3&dokument=91&sprawa=3044> (15.08.2022).

<sup>22</sup> Podobnie K. Urbaniak, *Opinia prawna w sprawie możliwości zmiany terminów wyborów parlamentarnych albo samorządowych*, Warszawa 2022, s. 3, <https://www.batory.org.pl/publikacja/opinia-prawna-w-sprawie-mozliwosci-zmiany-terminow-wyborow-parlamentarnych-albo-samorzadowych/> (15.08.2022).

nału Konstytucyjnego wyrażony w wyroku z 26 maja 1998 r, że ustalając treść zasady kadencyjności należy zatem mieć na względzie jej funkcje w zakresie realizacji praw politycznych obywateli. Na treść zasady kadencyjności składają się przede wszystkim trzy podstawowe elementy. Po pierwsze, nakaz nadania pełnomocnictwom danego organu z góry oznaczonych ram czasowych. Po drugie, wymienione ramy czasowe nie mogą przekroczyć pewnych rozsądnych granic. Po trzecie, kadencyjność oznacza nakaz ustanowienia regulacji prawnych, które zapewnią ukonstytuowanie się nowo wybranego organu tak, aby mógł on rozpocząć wykonywanie swoich funkcji bez nadmiernej zwłoki, po zakończeniu poprzedniej kadencji.

Ważne jest sformułowane przez Trybunał Konstytucyjny stwierdzenie, że zasada kadencyjności organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego wymaga każdorazowo precyzyjnego wyznaczenia maksymalnego czasu trwania kadencji danego organu, przy czym czas ten nie może być ustalany w dowolnym momencie, uznanym przez Sejm za właściwy do podjęcia takiej decyzji. W państwie demokratycznym wyznaczenie maksymalnego czasu trwania kadencji danego organu władzy publicznej powinno zostać ustalone przed wyborem danego organu i nie powinno w zasadzie być zmieniane w odniesieniu do organu już wybranego. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 maja 1998 r., ewentualne zmiany długości kadencji powinny wywoływać skutki *pro futuro*, w odniesieniu do organów, które dopiero zostaną wybrane w przyszłości. Innymi słowy, przedłużeniu może ulec dopiero kadencja następująca po tej, w trakcie której Sejm zmienił przepisy<sup>23</sup>. Nie dotyczy to sytuacji szczególnych, tj. zaistniałych w stanie nadzwyczajnym, o których mowa w art. 228 Konstytucji, których nie można było przewidzieć. Poza stanem nadzwyczajnym, zmiana terminu przeprowadzenia wyborów samorządowych (skutkująca odpowiednio skróceniem bądź przedłużeniem kadencji działającego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego) może mieć miejsce wyłącznie wskutek przeprowadzenia zmiany Konstytucji RP.

W wyroku z 26 maja 1998 r. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, dlaczego kadencja danego organu nie powinna być przedłużana w odniesieniu do organu urzędującego. Obywatele, wybierając określony organ władzy publicznej, udzielają mu jednocześnie pełnomocnictw o określonej przez prawo treści i określonym czasie "ważności". Upływ tego czasu oznacza wygaśnięcie pełnomocnictwa i utratę legitymacji do sprawowania władzy<sup>24</sup>. Zasada kadencyjności pozostaje w ścisłym związku z faktem, że sprawowanie władzy przez organy wybieralne jest podstawową formą realizacji zasady suwerenności

---

<sup>23</sup> Podobnie D. Łukowiak, *Konstytucyjne ramy kadencyjności...*, s. 137.

<sup>24</sup> Podobnie A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Zasada kadencyjności...*, s. 19; D. Łukowiak, *Konstytucyjne ramy kadencyjności...*, s. 137.

Narodu. Z tym, spójnym wewnątrznie i osadzonym w przepisach Konstytucji RP, wywoдем Trybunału Konstytucyjnego pozostaje w sprzeczności nie-wykluczenie przez niego możliwości przedłużenia kadencji organów prawotwórczych jednostek samorządu terytorialnego w trakcie jej trwania. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że ingerencja taka jednak jest dopuszczalna, ale – jak zastrzegł – wyłącznie, gdy przemawia za tym konieczność urzeczywistnienia w określonych okolicznościach wartości chronionej przez Konstytucję RP i pod warunkiem, że nie jest zakazana przez szczegółowy przepis konstytucyjny. Próbu-jąc uzasadnić swoją niekonsekwencję orzecniczą i jej polityczne, sytuacyjne uwarunkowania, podważające zasadę kadencyjności, Trybunał Konstytucyjny próbował tłumaczyć, że zarówno skrócenie jak i przedłużenie kadencji organów samorządu terytorialnego w trakcie jej trwania podlega ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Działanie takie jest dopuszczalne jeżeli: 1) pozwala osiągnąć zamierzone skutki; 2) jest niezbędne dla realizacji wartości konstytucyjnej – uznanej za wyższą wobec zasady kadencyjności – zaś danego skutku nie można osiągnąć przy pomocy innych środków, uwzględniających w większym stopniu poszczególne wartości konstytucyjne; 3) efekty regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do stopnia naruszenia wartości konstytucyjnych znajdujących się u podstaw zasady kadencyjności. Jak podnosi się w doktrynie, ogólnikowość sformułowanych przez Trybunał Konstytucyjny kryteriów nieprzeprowadzenia wyborów może prowadzić do arbitralności ich stosowania<sup>25</sup> i urzeczywistniania niedemokratycznych praktyk postępowania. W krytycznej glosie do tego wyroku słusznie podkreśla R. Balicki, że nie może być kwestionowane, że rada gminy funkcjonuje jako organ kadencyjny, a termin rozpoczęcia oraz zakończenia kadencji jest jednoznacznie określony przez prawo. Jediną prawnie dopuszczalną drogą zmiany terminu zakończenia kadencji rady gminy byłaby nowelizacja Konstytucji RP<sup>26</sup>. Naruszeniem Konstytucji RP jest przeprowadzenie takiej zmiany w trybie ustawowym.

## **Przedłużenie kadencji samorządu terytorialnego a demokratyczność i praworządność ustroju państwa**

Zagadnienie kadencyjności jest nierozzerwalnie sprzężone z zasadą demokratyczności ustroju Rzeczypospolitej Polskiej<sup>27</sup>. Nieprzeprowadzenie wyborów

<sup>25</sup> Zob. krytyczne stanowisko wobec poglądu wyrażonego przez TK: P. Uziębło, *Czy można zmienić termin wyborów samorządowych...*, s. 6.

<sup>26</sup> R. Balicki, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 1998 r. (sygn. akt K 17/98)*, «Przegląd Sejmowy» 1998, nr 4, s. 158.

<sup>27</sup> D. Łukowiak, *Konstytucyjne ramy kadencyjności...*, s. 131.

w terminie godzi w podstawy ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej, o których mowa jest w art. 2 w zw. z art. 4 Konstytucji RP. Zgodnie z nimi, Rzeczypospolita Polska jest państwem demokratycznym, w którym władza zwierzchnia należy do Narodu. Odkładanie przeprowadzenia wyborów to próba pozbawienia Narodu, jako Suwerena, jego praw zwierzchnich. Jest to działalność na rzecz podważenia pryncypiów ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej. Suwerena jako źródła władzy publicznej w państwie, próbuje podmienić parlament, wybrany przez Naród, ale nie będący Narodem i niemający kompetencji zastępowania go w realizacji jego władczych uprawnień.

Cechą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zaufanie obywateli do organów władzy publicznej i ich działalności. W państwie prawnym obywatel ma pewność, że wraz z końcem kadencji wybieralnego organu przeprowadzane są wybory. Postacią podważania zasady zaufania obywateli do organów władzy publicznej i ich działalności jest zarówno podejmowanie przez organy władzy publicznej rozważań na temat odsunięcia w czasie przeprowadzenia wyborów, jak i przełożenie terminu wyborów.

W 2018 r. demokratyczna legitymizacja do wykonywania kompetencji samorządowych została udzielona przez Naród na ściśle określony czas – na 5-letnią kadencję, której termin upływa jesienią 2023 r. Racjonalny prawodawca (składowa państwa prawnego proklamowanego w art. 2 Konstytucji RP<sup>28</sup>) nie może pozbawiać Narodu jego praw zwierzchnich pod pretekstem, że mogą mieć miejsce trudności w wykonaniu wprowadzonych przez niego rozwiązań prawnych tym bardziej, gdy sam te trudności stworzył, a następnie ich nie usunął. Należy zauważyć, że przepisy, na podstawie których w 2023 r. mają zostać przeprowadzone wybory samorządowe, obowiązują od 2018 r. i już w momencie ich uchwalania było wiadomo, że wybory samorządowe zostaną przeprowadzone w 2023 r. Termin przeprowadzenia wyborów municypalnych w 2023 r. jest zatem integralnie wpisany w przeprowadzoną w 2018 r. zmianę czasu trwania kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego (z lat czterech na lat pięć). W okresie przygotowywania i uchwalania zmiany przepisów dotyczących okresu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego była też znana druga okoliczność istotna dla sprawy, tj. że w 2023 r. zostaną przeprowadzone wybory do Sejmu i Senatu. Nie jest to zatem nowa okoliczność, która nie była znana posłom w momencie uchwalania przepisów. Zdarzenie prawne w postaci obowiązku przeprowadzenia w 2023 r. wyborów do Sejmu, Senatu, rad jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) nie może być traktowane jako przesłanka

---

<sup>28</sup> J. Zaleśny, *Zasady prawidłowej legislacji*, «Studia Politologiczne» 2009, vol. 13, s. 13 i n., <http://www.studiapolitologiczne.pl/pdf-117589-46742?filename=Zasady%20prawidlowej.pdf> (15.08.2022).

uzasadniająca ingerowanie w okres pełnienia przedstawicielstwa przez reprezentantów Narodu. Pretekstem do nieprzeprowadzenia wyborów w terminie nie mogą też być konwencjonalne problemy, mające miejsce w procesie stosowania prawa. Z kolei ryzyko zaistnienia zdarzeń nadzwyczajnych, mogących zakłócać zdolność prawidłowego przeprowadzenia procesu wyborczego i dlatego temporalnie wykluczających przeprowadzenie wyborów do organów samorządu terytorialnego, bezpośrednio przewidział ustrojodawca. Na tą okoliczność ustanowił w art. 228 ust. 7 Konstytucji RP, że w czasie stanu nadzwyczajnego (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej) oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie mogą być przeprowadzone wybory do organów samorządu terytorialnego. W każdej innej sytuacji wybory do organów samorządu terytorialnego są przeprowadzane.

W państwie demokratycznym, demokratyczne uprawomocnienie jest niezbędne do sprawowania mandatu przedstawicielskiego<sup>29</sup>. W 2018 r. Naród Polski wybrał radnych, wójtów, burmistrzów, prezydentów miast na ściśle określony czas – 5-letnią kadencję – i nie upoważnił ani Sejmu ani jakiegokolwiek innego organu władzy państwowej czy Unii Europejskiej, do przedłużenia tego okresu. Organy władzy publicznej wykonują kompetencje z nadania, w imieniu i na rzecz Suwerena, ale nie mogą go zastąpić w realizacji władzy suwerennej. Błędne byłoby wnioskowanie, że skoro w Rzeczypospolitej Polskiej stosuje się instytucje demokracji przedstawicielskiej (obok instytucji demokracji bezpośredniej) to wynika z tego, że parlament jest kompetentny przejmować władzę Suwerena i zasadę suwerenności Narodu «wydrażać» z jej istoty. W Rzeczypospolitej Polskiej, jako państwie demokratycznym (art. 2 Konstytucji RP) taki stan faktyczny jest niedopuszczalny. Organy władzy przedstawicielskiej (w tym Sejm i Senat) nie mają kompetencji pozbawiania Narodu władzy suwerennej.

Sejm nie jest kompetentny ingerować w czas trwania pełnomocnictw już wybranych przez Naród radnych, wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Nie jest władny ani tego czasu skrócić ani przedłużyć. Ustawowe wyposażenie go w taką kompetencję oznacza, że to Sejm a nie Naród zdecydował, kto jest radnym, wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta, a kto nim nie jest w sytuacji, kiedy minęło 5 lat od wyborów i w efekcie tego zdarzenia faktycznego nastąpiło zdarzenie prawne w postaci upływu pięcioletniej kadencji rad, wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Wejście Sejmu w kompetencje Narodu jest naruszeniem stosunków demokratycznych (art. 2 Konstytucji RP),

<sup>29</sup> Całościowo na temat istoty mandatu przedstawicielskiego zob. M. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Warszawa 2013; J. Szymanek, *Reprezentacja i mandat parlamentarny*, Warszawa 2013.

jak również art. 7 Konstytucji RP, na podstawie którego organy władzy publicznej (w tym: Sejm i Senat) działają na podstawie i w granicach prawa<sup>30</sup>.

Przedłużanie trwającej kadencji organów samorządu terytorialnego jest przejawem instrumentalizacji stosunków publicznych zachodzących w państwie. Przy tym jest to instrumentalizacja mogąca prowadzić do manipulacji ustrojowych, ograniczania demokratyczności stosunków publicznych. To przejaw osławiania obywateli z antydemokratycznym przekonaniem, że warto nie przeprowadzać w terminie wyborów. To próba dowodzenia, że są sytuacje, w których lepiej jest, gdy w terminie Suweren abdykuje z realizacji swoich praw suwerennych i nie udziela pełnomocnictw do piastowania mandatu przedstawicielskiego. Okolicznościami, które za tym przemawiają nie są okoliczności nadzwyczajne (bo nie został wprowadzony któryś ze stanów nadzwyczajnych). Skoro nie są to okoliczności nadzwyczajne w rozumieniu przepisów Konstytucji RP to – wnioskując przez przeciwieństwo – są to okoliczności konstytucyjnie zwyczajne (konwencjonalne). W okolicznościach zwyczajnych konstytucyjnie, regularnie przeprowadza się wybory. Jest to warunek pierwszy i najważniejszy traktowania danego państwa jako państwa demokratycznego. Państwo, w którym nie przeprowadza się regularnie wyborów, nie spełnia minimalnych wymagań państwa demokratycznego<sup>31</sup>. Odsuwanie terminu przeprowadzenia wyborów zaprzecza wyborom wolnym i rzetelnym jako wyborom charakterystycznym dla państwa demokratycznego. Tak umierają demokracje<sup>32</sup>.

W państwie demokratycznym regularne przeprowadzanie wyborów jest konwencjonalnym zdarzeniem prawnym. Jest to zdarzenie, które charakteryzuje państwo jako demokratyczne. W państwie demokratycznym regularnie przeprowadza się wybory. Z tego też powodu sama próba dowodzenia, że zbieg terminów przeprowadzenia wyborów jest przeszkodą w ich realizacji, uzasadniająca odłożenie terminu przeprowadzenia wyborów, ma niedemokratyczny charakter. Może być traktowana jako pretekst do podejmowania działań niedemokratycznych, godzących w suwerenność Narodu.

---

<sup>30</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Roszkiewicz, *Zakaz domniemywania kompetencji i wyjątki od tego zakazu. Studium publicznoprawne*, Warszawa 2022, s. 13 i n.

<sup>31</sup> Jest to tzw. Schumpeterowskie (proceduralne) rozumienie demokracji. Zob. J. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 2009. Szerzej na temat regularności elekcji jako indikatora demokracji w różnych jej definicjach zob. A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016, s. 55 i n.

<sup>32</sup> S. Levitsky, D. Ziblatt, *Tak umierają demokracje*, Warszawa 2018, s. 9 i n.

## Nieprzeprowadzenie wyborów jako forma faktycznego pozbawienia obywateli ich praw wyborczych

Z punktu widzenia praw wyborczych obywateli (art. 62 ust. 1 w zw. z art. 169 ust. 2 Konstytucji RP) wymaga rozważenia wpływ odłożenia w czasie terminu wyborów na realizację przez Naród praw wyborczych. Zgodnie z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP obywatel polski ma prawo wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, zaś w art. 169 ust. 2 Konstytucji RP ustrojodawca dodaje, że wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego są powszechne. Odłożenie w czasie terminu wyborów z roku 2023 na rok 2024 nie jest zdarzeniem irrelevantnym z punktu widzenia powszechności prawa wyborczego. Pozbawia czynnego prawa wyborczego tych obywateli, którzy nie dożyją do nowego terminu wyborów. W 2021 r. zmarło 519 517 Polaków, w 2020 r. zmarło 477 335 Polaków<sup>33</sup>. Jest to najwyższa śmiertelność Polaków od czasu zakończenia II wojny światowej. Ponad 99% zmarłych to obywatele mający czynne prawo wyborcze w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego<sup>34</sup>. Jest to okoliczność kluczowa z punktu widzenia oceny zgodności z Konstytucją RP odłożenia w czasie przeprowadzenia wyborów. Postępująca depopulacja Narodu Polskiego sprawia, że w stanie faktycznym nieprzeprowadzenie w terminie wyborów skutkuje faktycznym pozbawieniem prawa skorzystania z czynnego prawa wyborczego dużej grupy Polaków. Kilkaście tysięcy Polaków nie dożyje do dnia wyborów (liczba zależna od długości opóźnienia w przeprowadzeniu wyborów). W mojej ocenie, przepisy ustawy skutkujące faktycznym pozbawieniem czynnego prawa wyborczego kilkaset tysięcy Polaków naruszają zasadę powszechności wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego i jako takie są niezgodne z art. 62 ust. 1 w zw. z art. 169 ust. 2 Konstytucji RP. Naruszają też art. 2 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim konstytuuje on zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. Nie są godne zaufania ani organy władzy publicznej, które stanowią prawo faktycznie pozbawiające Polaków ich praw wyborczych, ani prawo, które tym się charakteryzuje.

<sup>33</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Umieralność w 2021 roku. Zgony według przyczyn – dane wstępne*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/statystyka-przyczyn-zgonow/umieralnosc-w-2021-roku-zgony-wedlug-przyczyn-dane-wstepne,10,3.html> (15.08.2022).

<sup>34</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Tabela 1. Zgony według wieku w latach 2020–2021*, [https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5746/10/3/1/umieralnosc\\_i\\_zgony\\_wedlug\\_przyczyn\\_w\\_2021\\_roku.pdf](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5746/10/3/1/umieralnosc_i_zgony_wedlug_przyczyn_w_2021_roku.pdf) (15.08.2022).

## Oświadczenia organów władzy publicznej jako przesłanka nieprzeprowadzania wyborów w terminie

Okolicznością konstytucyjnie legitymizującą nieprzeprowadzenie w terminie wyborów nie są formułowane w tym zakresie oświadczenia organów uczestniczących w procesie przeprowadzania wyborów, jak Państwowa Komisja Wyborcza. Kwestia ta wymaga podkreślenia ze względu na społeczną percepcję uczciwości wyborów. Okolicznością istotną dla zagadnienia odłożenia terminu przeprowadzenia wyborów samorządowych jest fakt, że 47,3% Polaków obawia się, że wybory mogą zostać sfalszowane<sup>35</sup>. Nie jest bez znaczenia, że skład osobowy Państwowej Komisji Wyborczej został zmieniony w 2018 r.<sup>36</sup>, tj. w tym samym czasie, w którym Sejm uchwalił przepisy, które w 2022 r. grupa posłów (głosująca w 2018 r. za tymi przepisami) uznała za dysfunkcjonalne i uzasadniające konieczność przedłużenia kadencji organów samorządowych. Jak zwraca się uwagę w doktrynie, dotychczasowy model niezależnego organu wyborczego opartego na niezawisłych i bezstronnych sędziach najważniejszych organów władzy sądowniczej (Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny) został zastąpiony przez skład w przeważającej mierze polityczny<sup>37</sup>: siedem osób wybranych przez Sejm na okres kadencji Sejmu (oraz po jednym sędzim Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazanych przez prezesów tych organów). W efekcie, najważniejszy organ wyborczy w zdecydowanej większości pochodzi z nadania politycznego. Nominacja polityczna do Państwowej Komisji Wyborczej może powodować, że organ ten nie jest wolny od partyjnych zależności, co z kolei może podważać zaufanie do całego procesu wyborczego<sup>38</sup> i formułowanych opinii na temat nieprzeprowadzenia w terminie wyborów samorządowych, co tłumaczy źródło formułowanych przez 47,3% Polaków opinii, że wybory mogą zostać sfalszowane.

<sup>35</sup> Sondaż United Surveys dla DGP i RMF FM, «Dziennik. Gazeta Prawna» z 12 stycznia 2023 r., s. 2.

<sup>36</sup> Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianach niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018 r., poz. 130.

<sup>37</sup> K. Urbaniak, *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej a dobro wspólne*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» 2018, z. 1, s. 159.

<sup>38</sup> Tamże, s. 159.



## Podsumowanie

W świetle przeprowadzonej analizy, niezgodne z Konstytucją RP jest nieprzeprowadzenie w terminie wyborów samorządowych. Nie licząc odmienności stanu nadzwyczajnego, przedłużenie trwającej kadencji organu samorządu terytorialnego jest materią konstytucyjną i z tego powodu może być przeprowadzone wyłącznie w trybie zmiany Konstytucji RP, tj. w procedurze przewidzianej w art. 235 Konstytucji RP.

Nieregularne przeprowadzanie wyborów nie jest właściwe dla państwa prawnego i demokratycznego. Przełożenie terminu wyborów może być traktowane jako próba osławiania Narodu, jako władzy zwierzchniej w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4 Konstytucji RP) z poglądem, że wyborów można nie przeprowadzać w terminie, że nie są one potrzebne do sprawowania władzy, że są sytuacje, kiedy lepiej jest, gdy do wyborów nie dochodzi, a mimo to organy władzy publicznej wykonują powierzone im zadania. Może być uznana za wolę rządu bez demokratycznej legitymizacji, z naruszeniem konstytucyjnej zasady, że Rzeczpospolita Polska jest państwem demokratycznym (art. 2 Konstytucji RP). Ustrojową ochroną przed takim zagrożeniem są regulacje konstytucyjne. Zgodnie z obowiązującą Konstytucją RP właśnie dlatego organy władzy publicznej wybierane są na ściśle określonej, z góry określonej, kadencji, aby rządzący nie mogli manipulować okresem ich działalności i ten sposób pozbawiać Suwerena jego władzy. Nie ma państwa demokratycznego bez regularnie przeprowadzanych i wolnych wyborów.

## Bibliografia

- Antoszewski A., *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016.
- Balicki R., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 1998 r. (sygn. akt K 17/98)*, «Przegląd Sejmowy» 1998, nr 4.
- Brzeziński M., *Wybrane zasady stanów nadzwyczajnych w konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, «Studia Politologiczne» 2017, vol. 45, <http://www.studiapolitologiczne.pl/Wybrane-zasady-stanow-nadzwyczajnych-nw-konstytucji-z-dnia-2-kwietnia-1997-r-n-uwagi,115635,0,1.html> (15.08.2022).
- Brzozowski W., *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jego ochrona*, Warszawa 2016.
- Chorążewska A., *Zasady ochrony samorządności terytorialnej. Studium konstytucyjne*, Katowice 2018.
- Grabowski R., *Zróznicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013.
- Gromek Z., *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2022.
- Kruk M. (red.), *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Warszawa 2013.
- Levitsky S., Ziblatt D., *Tak umierają demokracje*, Warszawa 2018.

- Ławniczak A., Masternak-Kubiak M., *Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy*, «Przeгляд Sejmowy» 2002, nr 3.
- Łukowiak D., *Konstytucyjne ramy kadencyjności organów władzy publicznej*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» 2020, z. 1.
- Prokop K., *Kadencja*, [w:] J. Szymanek (red.), *Wielki słownik parlamentarny*, Warszawa 2018.
- Przywora B., *O pojęciu wspólnoty samorządowej z perspektywy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Łódź 2020.
- Roszkiewicz J., *Zakaz domniemywania kompetencji i wyjątki od tego zakazu. Studium publicznoprawne*, Warszawa 2022.
- Skrzydło W., *Zmiana Konstytucji czy zmiana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku?*, «Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie» 2008.
- Sokolewicz W., *O gradacji zmian konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000.
- Suska M., *Zasada kadencyjności organów jednostek samorządu terytorialnego*, «Studia Politologiczne» 2021, vol. 59, <http://www.studiapolitologiczne.pl/Autor-Magdalena-Suska/168447> (15.08.2022).
- Schumpeter J., *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 2009.
- Szymanek J., *Reprezentacja i mandat parlamentarny*, Warszawa 2013.
- Szymanek J., *Zabezpieczenia konstytucji przed zmianą konstytucji*, «Prawo i Polityka» 2015, nr 6.
- Urbaniak K., *Opinia prawna w sprawie możliwości zmiany terminów wyborów parlamentarnych albo samorządowych*, Warszawa 2022, <https://www.batory.org.pl/publikacja/opinia-prawna-w-sprawie-mozliwosci-zmiany-terminow-wyborow-parlamentarnych-albo-samorzadowych/> (15.08.2022).
- Urbaniak K., *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej a dobro wspólne*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» 2018, z. 1.
- Uziębło P., *Czy można zmienić termin wyborów samorządowych w przypadku ich zbiegu z terminem wyborów parlamentarnych? Opinia prawna*, Warszawa 2022, <https://www.batory.org.pl/publikacja/czy-mozna-zmienic-termin-wyborow-samorzadowych-w-przypadku-ich-zbiegu-z-terminem-wyborow-parlamentarnych/> (15.08.2022).
- Zaleśny J., *Tryb zmiany konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Państwo – demokracja – samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciopięciolecie Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, Warszawa 1999.
- Zaleśny J., *Zasady prawidłowej legislacji*, «Studia Politologiczne» 2009, vol. 13, <http://www.studiapolitologiczne.pl/pdf-117589-46742?filename=Zasady%20prawidlowej.pdf> (15.08.2022).

Robert Gawłowski\*

## Relacje rządowo-samorządowe w Polsce w trakcie pandemii COVID-19

Governmental and local government relations in Poland  
during the COVID-19 pandemic

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** pandemia COVID-19; samorząd terytorialny; relacje rządowo-samorządowe, ogólnopolskie organizacje JST

**Keywords:** Intergovernmental Relations, sub-national governance, coordination, pandemic crisis, central-local relations

**Abstrakt:** Pandemia COVID-19 spowodowała konieczność nagłej reakcji nie tylko po stronie społeczeństwa, ale także dostosowania formy i zakresu działania do zmieniających się okoliczności przez administrację publiczną. Celem artykułu jest analiza relacji rządowo-samorządowych w Polsce w czasie dwóch pierwszych fal COVID-19 zarówno z perspektywy działania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, ale także działania ogólnopolskich organizacji tworzących reprezentację strony samorządowej. W konkluzji zauważono, że relacje te przebiegały w zróżnicowany sposób i po pierwszym okresie silnej centralizacji ewaluowały w stronę modelu zarządzania wielopoziomowego.

**Abstract:** The COVID-19 pandemic caused a sudden change not only in societal behaviour but also in terms of forms and scale how public administration was running. The aim of this paper is to present intergovernmental relation (IGR) during the first and second wave of COVID-19. In order to do this Central and Self-Government Common Commission (CSGCC) and national local government associations were taken into consideration. In conclusion it is said that during the first wave centralize approach towards the IGR was apparent, however, in the second wave it evolved toward more multilevel relations.

\* ORCID <https://orcid.org/0000-0002-3419-7679>. dr hab. prof. WSB, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu, Wydział Finansów i Zarządzania w Bydgoszczy. E-mail: robert.gawlowski@wsb.bydgoszcz.pl

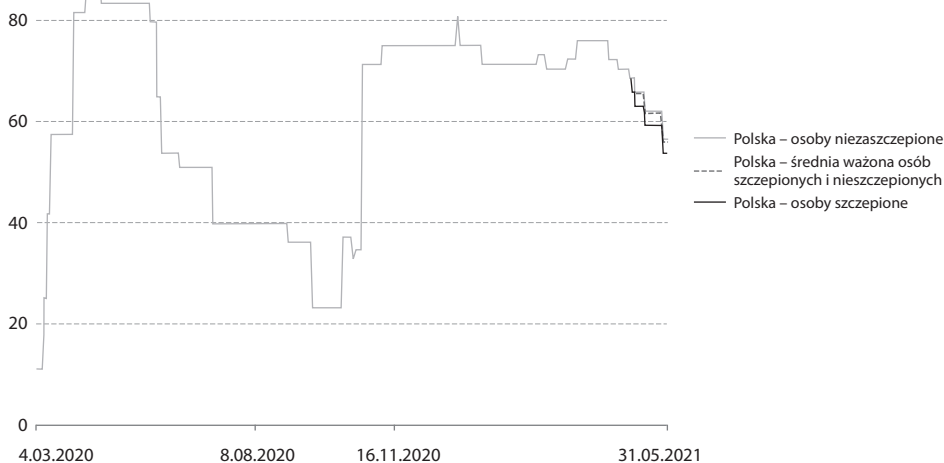
## Wprowadzenie

Pojawienie się pandemii COVID-19 stanowiło największe wyzwanie dla administracji publicznej w perspektywie ostatnich dekad. Polegało ono na całkowitej zmianie okoliczności funkcjonowania społeczeństwa, bezpośrednim zagrożeniu dla życia i zdrowia publicznego i konieczności podjęcia działań na każdym z poziomów zarządzania publicznego, tj. lokalnego, regionalnego i krajowego. Rozwój pandemii nie był jednolity w całym kraju i widoczne było zróżnicowanie geograficzne jej rozwoju. W tym kontekście ważnym elementem ograniczania rozprzestrzeniania się COVID-19, a także ochrony zdrowia publicznego w kraju, stały się relacje rządowo-samorządowe, które można postrzegać przez pryzmat zarządzania wielopoziomowego. Ograniczenia w swobodzie korzystania z praw i wolności obywatelskich wprowadzone przez władze centralne musiały zostać wyegzekwowane na poziomie lokalnym. Co więcej, administracja lokalna samodzielnie podejmowała szereg inicjatyw oddolnych, które miały na celu dostosowanie realizacji zadań publicznych do występujących okoliczności.

### Wykres 1. Fale rozwoju pandemii COVID-19 w Polsce

COVID-19: Stringency Index

Indeks rygorystyki ograniczeń pandemicznych zbudowany w oparciu o 9 wskaźników, w tym zamknięcia szkół, miejsc pracy, ograniczeń w przemieszczaniu się, oparty na wartościach od 0 do 100 (100 – najostrzejsze)



Źródło: T. Hale, N. Angrist, R. Goldszmidt i in., A global panel database of pandemic policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker). *Nat Hum Behav* 5, 529–538 (2021), <https://doi.org/10.1038/s41562-021-01079-8>.

Rozwój pandemii COVID-19 odbywał się w tzw. falach, w trakcie których władze centralne wprowadzały regulacje pandemiczne (np. konieczność zakrywania ust i nosa; zachowanie odstępów; ograniczenia w przemieszczaniu się). Monitoring działań podjętych przez administracje krajowe na świecie dokonany przez Blavatnik School of Government w Oxfordzie prezentuje wyraźne zróżnicowanie w kolejnych falach pandemicznych. Wykres 1 potwierdza taką praktykę również w Polsce.

Na podstawie przeprowadzonych badań widoczne są zróżnicowane strategie relacji rządowo-samorządowych w Europie w trakcie pandemii COVID-19. W Niemczech relacje te ewaluowały od zarządzania wielopoziomowego, w których podmioty regionalne miały istotny wpływ na kierunek podejmowanych działań, w kierunku bardziej funkcjonalnego podejścia skoncentrowanego na wybranych politykach publicznych<sup>1</sup>. W Czechach i Słowacji działania ograniczające rozprzestrzenianie się pandemii nie były koordynowane i podejmowano działania dostosowawcze w zależności od stwierdzonych zagrożeń<sup>2</sup>. We Francji widoczne były trzy wyraźne fazy zarządzania zagrożeniem pandemicznym polegające na ewolucji pomiędzy hiper-centralizmem w kierunku horyzontalnej koordynacji i powrotem do dominacji centrum<sup>3</sup>. Przykład Hiszpanii wskazuje całkowitą dominację centralizacji zarządzania przez cały okres pandemii<sup>4</sup>, a w Belgii i Holandii była ona widoczna w sektorowym podejściu do wybranych polityk publicznych<sup>5</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest analiza relacji rządowo-samorządowych w Polsce w czasie dwóch fal pandemii COVID-19 i sprawdzenie, na ile modele relacji pomiędzy stronami różniły się między sobą. Pierwsza fala datowana jest na okres od 4 marca 2020 roku (kiedy oficjalnie stwierdzono pierwszy przypadek wystąpienia COVID-19), a jej koniec przypada na połowę lipca (zniesienie ograniczeń pandemicznych). Z kolei druga fala pandemii datowana jest

---

<sup>1</sup> S. Kuhlman, J. Franzke, *Multi-level responses to COVID-19: crisis coordination in Germany from an intergovernmental perspective*, «Local Government Studies» 2022, vol. 48, no. 2, s. 2–23.

<sup>2</sup> P. Jüptner, D. Klimovskỳ, *Vertical and horizontal intergovernmental relations during the first wave of the COVID-19 crisis: experience from the extremely fragmented CEE countries*, «Local Government Studies» 2022, vol. 48, no. 2.

<sup>3</sup> C. Du Boys, M. Betrolucci, R. Fouchet, *French inter-governmental relations during the Covid-19 crisis: between hyper-centralism and local horizontal cooperation*, «Local Government Studies» 2022, vol. 48, no. 2.

<sup>4</sup> C. Navarro, F. Velasco, *From centralization to new ways of multi-level coordination: Spain's intergovernmental response to the COVID-19 pandemic*, «Local Government Studies» 2022, vol. 48, no. 2.

<sup>5</sup> E. Wayener, L. Resodihardjo, J. Voets, M. van Genugten, B. van Haelter, I. Torfs, *The Belgian and Dutch response to COVID-19: change and stability in the mayors' position*, «Local Government Studies» 2022, vol. 48, no. 2.

na okres od końca sierpnia 2020 do końca marca 2021, kiedy odpowiednio ponownie wprowadzono i następnie zniesiono ograniczenia pandemiczne.

Artykuł posiada następującą strukturę: w pierwszej części przedstawiono założenia metodologiczne badań, następnie system relacji rządowo-samorządowych w Polsce, by w kolejnych dwóch częściach zaprezentować ich ewolucję w trakcie pierwszej i drugiej fazy pandemii COVID-19. Całość kończy podsumowanie, w którym zaprezentowano wnioski z przeprowadzonych badań.

## Założenia metodologiczne

Analiza relacji rządowo-samorządowych została przeprowadzona w oparciu o model idealizacyjny Maxa Webera<sup>6</sup>. Metoda idealizacyjna stosowana jest poprzez wykorzystanie typów idealnych jako abstrakcyjnych konstruktów składający się z najistotniejszych i w najpełniejszym wymiarze cech danego rodzaju zjawisk, dzięki którym można ocenić dystans pomiędzy określonymi ekstremami. Tym samym typy idealne nie występują w rzeczywistości, ale przyjęcie ich w ramach prowadzonych badań pozwala na przeprowadzenie klasyfikacji analizowanych zjawisk i tym samym uniknięcie subiektywizmu wnioskowania. Po jednej stronie ekstremum znajduje się model relacji rządowo-samorządowych określany mianem partner-agent, a po przeciwnej stronie model relacji wielopoziomowych. W pierwszym przypadku relacje pomiędzy stroną rządową i samorządową rozumiane są jako dominacja centrum i delegowanie do realizacji zadań „agentom” rozumianym jako jednostki samorządu terytorialnego poprzez odgórne narzucanie rozwiązań w drodze interwencji legislacyjnej. W tym układzie strona samorządowa ma niewielki lub żaden dostęp do procesu decyzyjnego i jej rola ogranicza się do wdrażania podjętych decyzji<sup>7</sup>. Z kolei w drugim przypadku – zarządzania wielopoziomowego – jednostki samorządu terytorialnego mają możliwość współuczestniczenia w podejmowanych decyzjach poprzez udział w konsultacjach nad przygotowywanym projektem aktów prawnych<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> M. Weber, *The 'objectivity' of knowledge in social science and social policy*, [w:] H.H. Bruun, S. Whimster (red.), *Max Weber: Collected Methodological Writings*, London 2012.

<sup>7</sup> Więcej na temat modelu agent-partner zob. K.M. Eisenhardt, *Agency Theory: An Assessment and Review*, «The Academy of Management Review» 1989, no. 14 (1), s. 57–74; R.W.A. Rhodes, *Control and Power in Central – Local Government Relations*, Londyn 1981.

<sup>8</sup> Więcej na temat modelu relacji wielopoziomych zob. Ch. Ansell, G. Alison, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, «Journal of Public Administration Research and Theory» 2008, vol. 18, Issue 4, s. 543–571, <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>; E. Kirk, T. Nabatchi, S. Balogh, *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, «Journal of Public Administration Research and Theory» 2012, vol. 22, s. 1–29.

Przyjętym polem badawczym jest funkcjonowanie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w badanym okresie dwóch fal pandemii COVID-19 poprzez analizę agendy pracy Komisji. Pozwala to na ilościowe zbadanie intensywności i obszarów współpracy. Ponadto przeprowadzono analizę rocznych raportów ogólnokrajowych organizacji jednostek samorządu<sup>9</sup> lokalnego w latach 2020 i 2021, w celu poznania oceny współpracy rządowo-samorządowej w badanym okresie.

## Relacje rządowo-samorządowe

Administracja rządowa i samorządowa wspólnie tworzą system administracji publicznej, który w różnym zakresie odpowiedzialny jest za realizację zadań publicznych. O ile rolą pierwszej jest tworzenie polityk publicznych i służących ich realizacji regulacji prawnych, o tyle w przypadku drugiej kluczowe znaczenie ma ich wdrażanie i dostosowywanie do potrzeb społeczności lokalnej lub regionalnej. Kształt relacji rządowo-samorządowych w państwie będzie uzależniony od wielu czynników. Z jednej strony są to obiektywne czynniki, takie jak: obowiązujące regulacje prawne (rozwiązania konstytucyjne lub model kontroli i nadzoru nad samorządem terytorialnym), czynniki polityczne (ustrój, grupy nacisku, relacje nieformalne) lub inne czynniki (np. wielkość jednostek samorządu terytorialnego, która determinuje potencjał finansowy i organizacyjny administracji lokalnej)<sup>10</sup>. Z drugiej strony istotne znaczenie ma obowiązujący model relacji pomiędzy stroną rządową i samorządową, który oparty może być na przykład na założeniach weberyzmu<sup>11</sup>,

<sup>9</sup> Ogólnokrajowej organizacji zrzeszającej jednostki samorządu lokalnego, które reprezentują stronę samorządową w KWRiST wskazane zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2008 roku w sprawie określenia ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, które są uprawnione do wyznaczania przedstawicieli do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Dz.U. z 2008 r. Nr 15, poz. 96 i 97). Na tej podstawie gminy i powiaty reprezentowane są przez: Unię Metropolii Polskich, Unię Miasteczek Polskich, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Miast Polskich i Związek Powiatów Polskich. Rozporządzenie wskazuje także organizację reprezentującą jednostki samorządu regionalnego (Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej), jednak jego działalność nie jest przedmiotem niniejszego artykułu.

<sup>10</sup> W. Mackenzie, *Local Government in Parliament*, «Public Administration» 1954, vol. 32, s. 30.

<sup>11</sup> M.J. Elliott, *The Role of Law in Central-Local Relations*, Social Science Research Council, Londyn 1981; J.D. Steward, *The dilemma of central-local relations*, Cambridge Oxford Press, 1981.

nowego zarządzania publicznego<sup>12</sup>, współzależności<sup>13</sup> lub zarządzaniu sieciowym<sup>14</sup>.

Model relacji rządowo-samorządowych ewoluował od początku restytucji samorządu terytorialnego wynikającej z transformacji ustrojowej. Pierwsze kontakty pomiędzy stronami miały charakter spontanicznych konsultacji i roboczych spotkań organizowanych w związku z planowanymi kolejnymi etapami reformy samorządowej, by zakończyć się powołaniem Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dn. 22 lipca 1993 roku<sup>15</sup>. Zapoczątkowało to proces stopniowej instytucjonalizacji relacji, która ostatecznie zakończyła się usankcjonowaniem prac Komisji w formie ustawy<sup>16</sup>.

Do najważniejszych celów funkcjonowania KWRiST ustawodawca w art. 3 ustawy zaliczył: (1) wypracowanie wspólnego stanowiska stron w zakresie ustalania priorytetów gospodarczych i społecznych w sprawach dotyczących gospodarki komunalnej i rozwoju regionalnego; (2) przegląd i ocena warunków prawnych i finansowych funkcjonowania samorządu terytorialnego, w tym także powiatowych służb, inspekcji i straży; (3) ocena funkcjonowania samorządu w kontekście integracji europejskiej; (4) analizowanie informacji na temat projektów aktów prawnych, dokumentów programowych i programów rządowych; (5) opiniowanie projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki funkcjonowania samorządu terytorialnego, w tym także określających relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a pozostałymi organami administracji publicznej. Tak szeroki katalog celów wskazany w ustawie pozwala członkom KWRiST na zajmowanie się nie tylko bieżącymi zagadnieniami dotyczącymi toczących się prac legislacyjnych, ale także prowadzenie regularnej debaty systemowej na

---

<sup>12</sup> P. Dunleavy, *Social and Political Theory and the Issues in Central-Local Relations*, [w:] G. Jones (red.), *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships*, Gower Publishing Company Limited, 1980; P. Dunleavy, *Democracy, bureaucracy and public choice*, Harvester 1991.

<sup>13</sup> R.W.A. Rhodes, *Control and Power in Central – Local Government Relations*, Londyn 1981; R. Rhodes, *Governance and Public Administration*, [w:] *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, J. Pierre (red.), Oxford University Press, 2000.

<sup>14</sup> G. Peters, J. Pierre, *Governance without government? Rethinking public administration*, «Journal of Public Administration. Research & Theory» 1998, vol. 8, no. 2; M. Goldsmith, *Central Control over Local Government – A Western European Comparison*, «Local Government Studies» 2002, vol. 28, no. 3.

<sup>15</sup> Zarządzenia nr 20 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1993 roku w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, niepublikowane.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 6 maja 2005 roku o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, Dz.U. z 2005 r., Nr 90, poz. 759.



temat relacji rządowo-samorządowych, oceny stanu realizacji zadań publicznych lub ewaluacji zrealizowanych wcześniej reform. Wieloletnie doświadczenia funkcjonowania Komisji i powstały w ten sposób mechanizm współpracy spowodował, że stała się ona stabilną i powszechnie znaną platformą wymiany doświadczeń i opinii pomiędzy stroną rządową i samorządową<sup>17</sup>.

Skład Komisji Wspólnej uregulowany został w artykule 4 ustawy. Na jego podstawie w pracach KWRiST bierze udział 12 przedstawicieli strony rządowej i 12 strony samorządowej. Strona rządowa Komisji Wspólnej składa się z ministra właściwego do spraw administracji publicznej oraz 11 przedstawicieli powoływanych i odwoływanych przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej<sup>18</sup>. Stronę samorządową stanowią wyznaczeni przedstawiciele ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego przy uwzględnieniu następujących parytetów: po 2 osoby reprezentujące samorząd gminny (gminy liczące powyżej 300 tysięcy mieszkańców, gminy posiadające status miasta, gminy, których siedziby władz znajdują się w miastach położonych na terytorium tych gmin, gminy nie posiadające statusu miasta i nie mające siedzib swych władz w miastach położonych na terytorium tych gmin); po 2 osoby wyznaczone przez ogólnopolską organizację reprezentującą jednostki samorządu powiatowego; po 2 osoby wyznaczone przez ogólnopolską organizację reprezentującą jednostki samorządu województw.

Istotnym czynnikiem wpływającym na kształt relacji rządowo-samorządowych w przyjętym w Polsce modelu ma potencjał ogólnokrajowych organizacji reprezentujących jednostki samorządu terytorialnego. Należy go rozumieć poprzez liczbę jednostek samorządowych będących członkami organizacji, co z kolei wpływa na posiadane zasoby finansowe, organizacyjne i ludzkie. Dobrowolny charakter przynależności do organizacji samorządowych powoduje bowiem, że funkcjonowanie tychże powoduje konieczność ciągłego zabiegania o poparcie jednostek samorządu terytorialnego<sup>19</sup>. W literaturze przedmiotu zwraca się także uwagę na niekoherentny charakter strony samorządowej, która tylko w wyjątkowych sytuacjach jest zdolna do pełnej

<sup>17</sup> Więcej na temat działań Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego zob. R. Gawłowski, *Między współpracą a przetargiem i rywalizacją. Relacje rządowo-samorządowe w systemie administracji publicznej*, Warszawa 2019.

<sup>18</sup> Obecnie są to przedstawiciele w randze sekretarzy lub podsekretarzy stanu z resortów: ochrony środowiska, finansów, edukacji narodowej, gospodarki, kultury i dziedzictwa narodowego, zdrowia, infrastruktury i rozwoju, rolnictwa i rozwoju wsi, pracy i polityki społecznej.

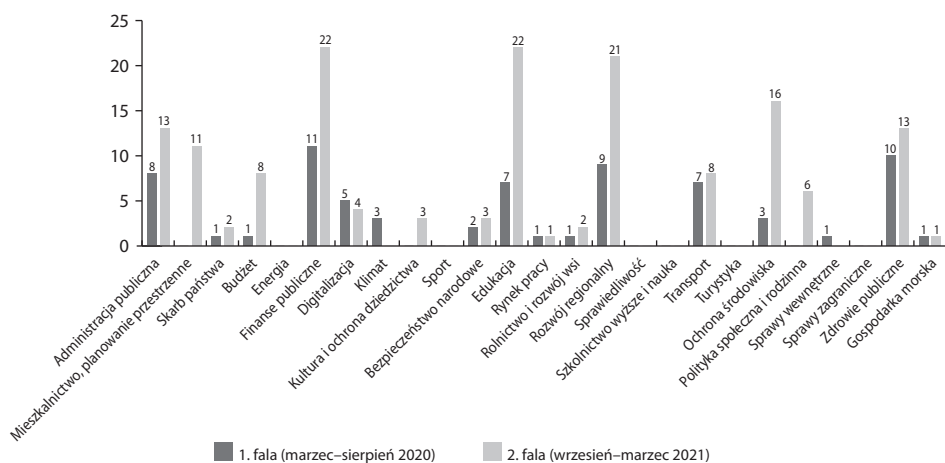
<sup>19</sup> R. Gawłowski, *Ogólnopolskie organizacje jednostek samorządu terytorialnego – pomiędzy lobbieniem a doradztwem*, [w:] K. Czarnecki, A. Lutrzykowski, R. Musiałkiewicz (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Aktualne Problemy*, Włocławek 2017, s. 165–178.

mobilizacji i reprezentowania jednolitego stanowiska. Co do zasady normą jest konflikt interesów, czy różnica priorytetów wynikająca z różnej wielkości i potencjałów jednostek samorządu terytorialnego<sup>20</sup>.

## Pandemia COVID-19 w pracach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego

Skuteczne zwalczanie pandemii COVID-19 wymagało koordynacji i współpracy na wielu poziomach administracji publicznej. Wieloletnie doświadczenia i sprawdzony mechanizm funkcjonowania KWRiST były dostępnym narzędziem, których rządzący mieli do dyspozycji. Poniższy wykres prezentuje zestawienie aktywności działania KWRiST w podziale na działy administracji rządowej<sup>21</sup> i liczbę procedowanych w tym okresie aktów prawa powszechnie obowiązującego.

**Wykres 2.** Prace Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w trakcie I i II fali COVID-19



Źródło: opracowanie własne na podstawie porządków obrad KWRiST.

<sup>20</sup> Więcej na ten problemów z podjęciem wspólnych działań przez JST zob. B. Cigler, *Not just another special interest*, [w:] A. Cigler, B. Loomis (red.), *Interest group politics*, Washington DC 2012, s. 264–296; M. Callanan, *Subnational collective action: The varied patterns of mobilisation of local government associations*, «Local Government Studies» 2012, vol. 38, no. 6, s. 753–775, <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.683863>; D. de Widt, M. Laffin, *Representing territorial diversity: the role of local government associations*, «Regional Studies» 2018, DOI: 10.1080/00343404.2018.1462488.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej, Dz.U. z 1997 r., Nr 141, poz. 943.

Ilościowa ocena działania KWRiST zaprezentowana na Wykresie 2 wskazuje, że w czasie pierwszej i drugiej fali pandemii COVID-19 rola tejże była inna. W okresie marzec-sierpień 2020 relacje rządowo-samorządowe były rzadziej wykorzystywane niż miało to miejsce pomiędzy wrześniem 2020 i marcem 2021. Świadczy o tym różnica w liczbie procedowanych aktów prawnych. Co więcej, możemy powiedzieć, że KWRiST pracowała jedynie w zakresie konsultowania projektów aktów prawnych powszechnie obowiązujących i nie organizowano żadnych debat systemowych. W trakcie pierwszej fali pandemii COVID-19 najwięcej uwagi poświęcono projektom zaliczanym do działań finanse publiczne oraz zdrowie publiczne (odpowiednio 11 i 10), z kolei w trakcie drugiej fali pandemii były to finanse publiczne, edukacja oraz rozwój regionalny (odpowiednio 22, 22 i 21).

Powyższa sytuacja wskazuje na zróżnicowaną intensywność relacji rządowo-samorządowych w badanych okresach. Brak bezpośrednich spotkań pomiędzy stronami wynikać mógł po części z obowiązujących ograniczeń w kontaktach oraz brak narzędzi umożliwiających pracę zdalną. Zmiana formuły pracy KWRiST byłaby możliwa po odpowiednim przygotowaniu narzędzi pracy przez sekretariat Komisji, którym zarządza zgodnie z ustawą minister właściwy ds. administracji publicznej.

## **Pandemia COVID-19 w raportach ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu lokalnego**

Rozwój pandemii COVID-19 był stres testem nie tylko dla administracji rządowej, ale także samorządowej, co widoczne było podczas analizy rocznych sprawozdań ogólnokrajowych organizacji jednostek samorządu lokalnego<sup>22</sup>. Z racji okoliczności pracy w warunkach pandemicznych wyróżniają się one mniejszą objętością niż w latach poprzednich. W przypadku wszystkich badanych podmiotów podkreślano dominację tego zagadnienia w pracach organizacji, a także odłożenia wcześniej przyjętych planów i projektów strategicznych na późniejszy czas. Co więcej, podmioty te stały się aktywnymi brokerami informacji i pośrednikami w wymianie dobrych praktyk realizowanych przez jednostki samorządu lokalnego. W rezultacie, organizacje te skoncentrowały swoją aktywność na działaniach „do wewnątrz” prezentując pakiet możliwych działań na nurtujące w czasie pierwszej i drugiej fali pandemii COVID-19

<sup>22</sup> Z badania wykluczono Unię Miasteczek Polskich, która nie opublikowała na swojej stronie internetowej rocznego sprawozdania obejmującego okres pierwszej i drugiej fali pandemii COVID-19. Nie uzyskano także odpowiedzi na skierowane zapytanie drogą elektroniczną.

zagadnienia<sup>23</sup>. Jednym z przykładów takiego działania może być akcja *Miasta wobec pandemii* przeprowadzona przez Związek Miast Polskich.

W kontekście relacji rządowo-samorządowych uwagę zwraca wspólne działanie ogólnopolskich organizacji samorządowych w sprawie zaplanowanych na maj 2020 roku wyborów prezydenckich. W wyniku porozumienia wszystkich organizacji reprezentujących samorząd lokalny przeprowadzono kampanię informacyjną, w ramach której zaprezentowano argumenty strony samorządowej krytykujące nowelizację ustawy Kodeks wyborczy oraz nacisk na administrację lokalną w sprawie przekazania rejestrów wyborców bez obowiązującej podstawy prawnej w celu przeprowadzenia wyborów w formie korespondencyjnej. Do tej pory jedyne wspólne działania wszystkich ogólnokrajowych organizacji samorządowych dotyczyły źródeł finansowania samorządu terytorialnego. W raporcie Związku Gmin Wiejskich RP zauważono: „W tym trudnym okresie szczególnie ważne jest, by jednoczyć i wzmacniać nasze siły poprzez współpracę z organizacjami samorządowymi, osobami i instytucjami, które pomogą osiągać zakładane cele”<sup>24</sup>. Jednolitość strony samorządowej była również widoczna w sprawie wprowadzeniu mechanizmu pomocowych dla samorządów, którą samorządowcy przedstawili w ramach wspólnego apelu „Samorządowa tarcza ochronna”.

Analiza raportów rocznych ogólnokrajowych organizacji samorządowych wskazuje na centralizację zarządzania w czasie pierwszej fali pandemii COVID-19. W dokumentach wskazano pomijanie KWRiST w pracach legislacyjnych. W raporcie Związku Powiatów Polskich oceniono takie działanie jako „niszczące zaufanie do współpracy i powodujące często frustrację i niepewność”<sup>25</sup>. W szczególności podkreślano okoliczności, w jakich przedstawiciele administracji lokalnej dowiadywali się o wprowadzanych zmianach, tj. poprzez konferencje prasowe przedstawiciele rządu bez wcześniejszego opublikowania treści aktów prawnych. Unia Metropolii Polskich w swoim raporcie zwróciła uwagę na działania, które miały ułatwić kontakty pomiędzy stroną rządową i samorządową (powołanie specjalnej grupy roboczej w ramach KWRiST, która miałaby zająć się wyłącznie zagadnieniami dot. zwalczania pandemii), która została odrzucona przez rząd<sup>26</sup>.

Niewykorzystywanie mechanizmu KWRiST do prowadzenia negocjacji w sprawach dotyczących pandemii skłoniło także ogólnopolskie organizacje samorządowe do przygotowywania własnych projektów nowelizacji ustaw, które miały pozwolić na dostosowanie realizacji zadań publicznych do oko-

---

<sup>23</sup> Zob. Raport 1, s. 2; Raport 3, s. 2; Raport 7, s. 10.

<sup>24</sup> Raport 3, s. 3.

<sup>25</sup> Raport 5, s. 3.

<sup>26</sup> Raport 7, s. 10.

liczności pandemicznych. Unia Metropolii Polskich przygotowała propozycje dotyczące edukacji i transportu publicznego<sup>27</sup>. Związek Powiatów Polskich podjął inicjatywę w sprawie zadań z zakresu służby zdrowia i opieki społecznej<sup>28</sup>. W raporcie Związku Gmin Wiejskich RP stwierdzono z kolei: „Skuteczność naszych działań jest uzależniona od woli i zakresu współpracy strony rządowej oraz parlamentarnej, a w 2020 r. także od czynników obiektywnych – pandemii. W przypadku tzw. projektów politycznych zakres dialogu jest bardzo ograniczony”<sup>29</sup>. Takie stwierdzenie jednoznacznie wskazuje postrzeganie swojej roli przez stronę samorządową jako wyłącznie wdrażanie decyzji podjętych samodzielnie (bez konsultacji) przez rząd. Co więcej, kluczowe znaczenie ma w tym przypadku wola polityczna strony rządowej, a nie utrwalone w systemie administracji publicznej mechanizmy koordynacji.

Na podstawie analizy rocznych raportów funkcjonowania ogólnokrajowych organizacji samorządowych, można powiedzieć, że w trakcie drugiej fali pandemii COVID-19 doszło do ewolucji relacji rządowo-samorządowych. W analizowanych dokumentach dostrzeżono i doceniono zauważalną otwartość rządu na debatę w sprawie zmian zaproponowanych w edukacji. Zagadnieniu temu poświęcono jedno posiedzenie plenarne Komisji. W raporcie Związku Miast Polskich stwierdzono, że rząd powrócił do konsultowania przygotowywanych wcześniej aktów prawnych. Z kolei w raporcie Związku Powiatów Polskich pojawiło się stwierdzenie wskazujące na większość gotowość do rozmów<sup>30</sup>. Być może czynnikiem dodatkowo motywującym rząd do zmiany podejścia była rzadko spotykane porozumienie pomiędzy organizacjami samorządowymi w sprawie oczekiwanych działań administracji rządowej.

Brak tak częstych, jak w trakcie pierwszej fali pandemii, odniesień do relacji rządowo-samorządowych w raportach ogólnopolskich organizacji zrzeszających jednostki samorządu terytorialnego, zarówno pod kątem ocennym jak i merytorycznym, wskazywać może albo na powrót do przedpandemicznych (a zatem regularnych) relacji rządowo-samorządowych albo dostosowanie się do obowiązujących standardów. Dane ilościowe wskazują, że liczba konsultowanych projektów aktów prawnych wzrosła, jednakże nie oznacza to, że wszystkie działania legislacyjne rządu były opiniowane przez stronę samorządową.

Doświadczenie konfrontacyjnych relacji pomiędzy stroną rządową i samorządową w trakcie pierwszej fali pandemii COVID-19 spowodowały, że część polityków samorządowych zdecydowała się na powołanie nowej inicjatywy *TAK! Samorząd dla Polski*, której powstanie ogłoszono w rocznicę porozumień

<sup>27</sup> Raport 7, s. 11.

<sup>28</sup> Raport 5, s. 4.

<sup>29</sup> Raport 3, s. 16.

<sup>30</sup> Raport 5, s. 16.

sierpniowych, tj. 31.08.2020 roku. Podstawą programową działania było podpisanie 21 tez samorządowych, których realizacja ma doprowadzić do zatrzymania tendencji centralizacyjnych w kraju oraz zwiększenia stopnia decentralizacji<sup>31</sup>. O wydarzeniu tym wspomniano we wszystkich rocznych raportach ogólnopolskich organizacji samorządowych.

## Podsumowanie

Relacje rządowo-samorządowe w trakcie pierwszych dwóch fal pandemii COVID-19 znacząco różniły się między sobą. Na podstawie badań ilościowych prac KWRiST, jak i jakościowej analizy treści rocznych raportów ogólnopolskich organizacji samorządowych możemy powiedzieć, że w okresie marzec–sierpień 2020 były one bliższe modelowi partner-agend opartemu na centralizacji zarządzania publicznego. Widoczne to było w pomijaniu KWRiST jako miejsca koordynacji i konsultacji odpowiedzi administracji publicznej na zagrożenie pandemią. Z kolei w okresie wrzesień 2020 – marzec 2021 relacje te były bliższe modelowi zarządzania wielopoziomowego, w których strona rządowa zdecydowanie częściej korzystała z wiedzy i doświadczenia strony samorządowej.

Centralizacyjne i konfrontacyjne podejście strony rządowej wynikające nie tylko z pandemii, ale także próby organizacji wyborów prezydenckich w formie głosowania korespondencyjnego doprowadziło do powstania nowej inicjatywy politycznej polityków samorządowych. Nie oznacza to zmiany modelu zarządzania relacjami rządowo-samorządowymi, gdyż KWRiST nadal pozostaje jedynym narzędziem koordynacji tychże. Oznacza to jednak, że poza funkcjonującym od wielu lat zinstytucjonalizowanym mechanizmem relacji w ramach którego wszystkie ogólnopolskie organizacje reprezentujące jednostki samorządu terytorialnego posiadały swoją reprezentację, powstał nowy format politycznej reprezentacji strony samorządowej. Ocena skuteczności jego działania w oparciu o posiadane zasoby i ich wpływ na relacje rządowo-samorządowe nie była jednak przedmiotem badań w niniejszym opracowaniu.

Na koniec warto zwrócić uwagę na dużą aktywność ogólnopolskich organizacji samorządowych skierowanych „do środka”, a więc jednostek samorządu terytorialnego należących do tychże organizacji. Duża aktywność przejawiająca się z promowaniem działań podejmowanych w różnych częściach kraju oraz wskazówki praktyczne służące wykonaniu obowiązków wynikających ze zmieniających się przepisów prawnych z pewnością stanowiły ważny punkt odniesienia dla władz samorządowych. Doświadczenia kolejnych lat pozwolą

---

<sup>31</sup> Więcej na temat inicjatywy zob. <http://ruchtakdlapolski.pl/> (18.09.2022).

na ocenę, czy doświadczenia czasu pandemii pozwoliły na trwałe wykształcenie nowej funkcji ogólnopolskich organizacji samorządowych jako platformy transfery polityk publicznych.

## Bibliografia

- Ansell Ch., Alison G., *Collaborative Governance in Theory and Practice*, «Journal of Public Administration Research and Theory» 2008, vol. 18, Issue 4.
- Bentzen T., Torfing J., *COVID-19-induced governance transformation: How external shocks may spur cross-organizational collaboration and trust-based management*, «Public Administration» 2022.
- Bergström T., Kuhlmann S., Laffin M., Wayenberg E., *Special issue on comparative intergovernmental relations and the pandemic: how European devolved governments responded to a public health crisis*, «Local Government Studies» 2022, vol. 48, no. 2, <https://doi.org/10.1080/03003930.2022.2039636>.
- Cepiku D., Giordano F., Bovaird T., Loeffler L., *New development: Managing the Covid-19 pandemic—from a hospital-centred model of care to a community co-production approach*, «Public Money & Management» 2020, vol. 41, Issue 1, <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1821445>.
- Christensen T., Lægreid P., *The coronavirus crisis—crisis communication, meaning-making, and reputation management*, «International Public Management Journal» 2020, vol. 23, no. 5, DOI: 10.1080/10967494.2020.1812455.
- du Boys C., Betrolucci M., Fouchet R., *French inter-governmental relations during the Covid-19 crisis: between hyper-centralism and local horizontal cooperation*, «Local Government Studies» 2022, vol. 48, no. 2.
- Dunleavy P., *Democracy, bureaucracy and public choice*, Hemel Hempstead, Harvester 1991.
- Dunleavy P., *Social and Political Theory and the Issues in Central-Local Relations*, [w:] G. Jones (red.), *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships*, Gower Publishing Company Limited 1980.
- Eisenhardt K.M., *Agency Theory: An Assessment and Review*, «The Academy of Management Review» 1989, no. 14(1).
- Entwistle T., Laffin M., *The multiple strategies of the Local Government Association: partner, player and think-tank?*, «Policy&Politics» 2003, vol. 31, no. 1.
- Elliott M.J., *The Role of Law in Central-Local Relations*, Social Science Research Council, Londyn 1981.
- Gawłowski R., *Między współpracą a przetargiem i rywalizacją. Relacje rządowo-samorządowe w systemie administracji publicznej*, Warszawa 2019.
- Goldsmith M., *Central Control over Local Government – A Western European Comparison*, «Local Government Studies» 2002, vol. 28, no. 3.
- Izdębski H., *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego instrumentem współdziałania*, <https://www.prawo.pl/samorzad/komisja-wspolna-rzadu-i-samorzadu-terytorialnego-instrumentem-wspoldzialania,94555.htm> (9.09.2019).
- Jüptner P., Klimovský D., *Vertical and horizontal intergovernmental relations during the first wave of the COVID-19 crisis: experience from the extremely fragmented CEE countries*, «Local Government Studies» 2022, vol. 48, no. 2.
- Kuhlman S., Franzke J., *Multi-level responses to COVID-19: crisis coordination in Germany from an intergovernmental perspective*, «Local Government Studies» 2022, vol. 48, no. 2.

- Ladner A., Keuffer N., Baldersheim B., Hlepas N., Swianiewicz P., Steyvers K., Navarro C., *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, Londyn 2019.
- Navarro C., Velasco F., *From centralization to new ways of multi-level coordination: Spain's intergovernmental response to the COVID-19 pandemic*, «Local Government Studies» 2022, vol. 48, no. 2.
- Mackenzie W., *Local Government in Parliament*, «Public Administration» 1954, vol. 32.
- Peters G., Pierre J., *Governance without government? Rethinking public administration*, «Journal of Public Administration. Research & Theory» 1998, vol. 8, no. 2.
- Rhodes R.W.A., *Control and Power in Central – Local Government Relations*, Gower, Londyn 1981.
- Rhodes R., *Governance and Public Administration*, [w:] J. Pierre (red.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, 2000.
- Steward J.D., *The dilemma of central-local relations*, Cambridge University Press, 1981.
- Wayenerg E., Resodihardjo L., Voets J., van Genugten M., van Haelter B., Torfs I., *The Belgian and Dutch response to COVID-19: change and stability in the mayors' position*, «Local Government Studies» 2022, vol. 48, no. 2.



Adam J. Jarosz\*

## Rządowe programy wsparcia samorządu terytorialnego w latach 2018–2022

Government programmes for support  
of local governments 2018–2022

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, dotacje rządowe, programy rządowe, rozwój lokalny, pandemia COVID-19

**Keywords:** local government, government grants, government programs, local development, COVID-19 pandemics

**Abstrakt:** W latach 2018–2022 rząd przyjął rekordową liczbę programów wspierających finansowo samorząd terytorialny. Miały one zarówno na celu poprawę usług samorządowych, utrzymanie wysokiego poziomu inwestycji, pomoc w walce z pandemią COVID-19 i odbudowę gospodarki oraz wyrównanie potencjalnych ubytków dochodów własnych związanych z reformami podatkowymi, wprowadzanymi od 2019 r. Programy na rekordową kwotę 135,58 mld zł pomogły przede wszystkim utrzymać wydatki inwestycyjne na wcześniejszym poziomie, ponieważ pandemia COVID-19 spowodowała tylko chwilowy ubytek dochodów własnych.

**Abstract:** In the period of 2018–2022 Polish government implemented the record number of programs for financial support of local governments. Their aim was to improve local services, maintain the high level of investments, aid in the fight against COVID-19 pandemics and rebuilding the economy, as well as equalising the potential decline of incomes related to the taxation reforms implemented since 2019. Programs on the record amount of 135,58 billion PLN helped to remain the investments on the earlier level, as the COVID-19 pandemics caused only temporary decline in own revenues.

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0972-5588>, dr, Katedra Administracji Publicznej, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie. E-mail: adam.jarosz@sgh.waw.pl

## Wprowadzenie

Kadencja samorządu terytorialnego w rozpoczęta w 2018 r. obfitowała w różne programy wsparcia rządowego dla samorządów. Przyjmowane były one na konkretne cele, jak np. budowa dróg lokalnych, czy poprawa dostępności transportu publicznego. W przeważającej mierze były jednak związane z zarządzaniem kryzysowym podczas pandemii COVID-19 oraz miały wyrównać ubytki w dochodach samorządów, spowodowane zmianami w systemie podatkowym. Ich łączna kwota wyniosła ok. 135,58 miliarda złotych, co jest wartością niespotykaną w dotychczasowej historii samorządności w Polsce. We wcześniejszych latach również tworzone były rządowe programy wsparcia samorządu, jak np. Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych z 2003 r., zakładający udzielanie preferencyjnych kredytów dla jednostek samorządu, czy program *Moje boisko – Orlik 2012* (1 mld zł)<sup>1</sup>. Programami w zakresie rozwoju infrastruktury drogowej były: Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych w latach 2008–2015 (dwie edycje opiewające łącznie na ok. 6,2 mld zł) oraz Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019, w ramach którego udzielano samorządom dotacji na budowę dróg na kwotę 3,5 mld zł<sup>2</sup>.

Celem artykułu jest przeanalizowanie form udzielanego wsparcia i programów, dzięki którym samorządy otrzymały wsparcie finansowe. Zbadane zostaną niefinansowe formy wsparcia samorządu, jak możliwości bardziej elastycznego zadłużania się jednostek samorządowych. Analizie poddane zostały również instrumenty finansowe, jak Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg (Fundusz Dróg Samorządowych), Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych i Program Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej Kolej Plus, programy społeczne *Maluch Plus* i *Senior Plus*, Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych, Program Inwestycji Strategicznych w ramach Rządowego Funduszu „Polski Ład”, a także poziom subwencji ogólnej i dotacji celowych. Przedstawione zostały cele, założenia i okoliczności przyjmowania kolejnych programów oraz wysokość środków i kryteriów, na podstawie których samorządy otrzymywały wsparcie. Zbadano również, w jaki sposób analizowane programy wpłynęły na sytuację finansową samorządów oraz do jakiego stopnia wyrównane zostały ubytki w dochodach. Badanie przeprowadzone zostało

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych, Dz.U. z 2003 r., Nr 223, poz. 2218; J. Flis, P. Swianiewicz, *Dotacje rządowe na inwestycje samorządowe – podsumowanie doświadczeń z perspektywy małych gmin*, Warszawa 2021, s. 2.

<sup>2</sup> Ministerstwo Infrastruktury, *Sprawozdanie z realizacji zadań, na które zostało udzielone dofinansowanie ze środków Funduszu Dróg Samorządowych w 2019 roku*, Warszawa 2020, s. 3.

metodą analizy aktów prawa oraz dokumentów rządowych i regionalnych izb obrachunkowych, dotyczących finansów samorządowych oraz tworzenia rządowych programów pomocowych.

Tematyka ta, mimo szerokiej skali i wielu podejmowanych działań, nie doczekała się szerszego omówienia w literaturze. Małgorzata Ofiarska<sup>3</sup> przedstawiła szerzej Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych, powstała również seria raportów Fundacji Batorego autorstwa Jarosława Flisa i Pawła Swianiewicza<sup>4</sup> oraz zespołu Dawida Sześciły<sup>5</sup>, opisująca dysproporcje w przyznawaniu środków na korzyść gmin rządzonych przez polityków Prawa i Sprawiedliwości. Wątek wsparcia rządu dla samorządów pojawia się w ograniczony sposób także w pracach dotyczących finansów oraz działań samorządów w trakcie pandemii COVID-19. Stąd też prezentowany artykuł ma na celu wypełnienie istniejącej luki badawczej w tym obszarze<sup>6</sup>.

Stosunki między władzą rządową i samorządową po 2015 r. naznaczone były wieloma napięciami oraz rywalizacją o zasoby, a partii rządzącej zarzucano centralizację i odbieranie kompetencji samorządowi. Konflikt ujawnił się bardzo mocno także w opisywanym kontekście, z jednej strony w postaci zmasowanej krytyki wobec rządu i zarzutów o odbieranie zadań samorządowi<sup>7</sup>,

<sup>3</sup> M. Ofiarska, *Government Fund for Local Investments – Legal Aspects of Financial Support for Local Government Investment Projects during the COVID-19 Pandemic*, «Białostok Legal Studies – Białostockie Studia Prawnicze» 2021, vol. 26(4).

<sup>4</sup> J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, Warszawa 2021; J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych III – utrwalane wzory*, Warszawa 2021; J. Flis, P. Swianiewicz, *Dotacje rządowe...*; J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – wzory podziału*, Warszawa 2021.

<sup>5</sup> D. Sześciło, A. Gąsiorowska, R. Łapszyński, S. Zakroczyński, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych: każdemu według potrzeb czy według barw politycznych?*, Warszawa 2020.

<sup>6</sup> B. Ślęp, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego w dobie pandemii COVID-19 w Polsce a efektywne wykonywanie zadań publicznych przez samorząd terytorialny – analiza prawna najważniejszych zagadnień ustrojowych oraz alternatywnych metod finansowania komunalnych zadań publicznych*, «Samorząd Terytorialny» 2021, nr 9; M. Klimek, *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego podczas pandemii COVID-19*, «Studia Politolologiczne» 2022, vol. 64; A. Nelicki, *Wpływ ustawodawstwa okresu pandemii COVID-19 na finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020; J. Łubina, *Oddziaływanie pandemii COVID-19 na finanse jednostek samorządu terytorialnego*, «Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu» 2021, nr 4(9).

<sup>7</sup> T. Bojarowicz, *Relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a administracją rządową w warunkach pandemii COVID-19*, «Polityka i Społeczeństwo» 2020, nr 4(18), s. 62–63; G. Makowski, *Koncentracja władzy jako sposób rządzenia obozu Zjednoczonej Prawicy w latach 2015–2019. Diagnoza i konsekwencje*, «Studia z Polityki Publicznej» 2019, nr 4(24), s. 17–18; L. Szczegóło, M. Kwiatkowski, *Alternacja systemowa. „Dobra zmiana” w perspektywie socjologii sfery publicznej*, «Studia Socjologiczne» 2017, t. 4; M. Olejnik, *Ewolucja reżimu politycznego w Polsce w okresie funkcjonowania rządu Beaty Szydło*, «Wrocławskie Studia Politolologiczne» 2019, nr 26.

czy powodowanie znaczących ubytków w finansach samorządowych poprzez obniżanie podatków (21 mld zł w latach 2019–2022)<sup>8</sup>. Z drugiej strony zaobserwować można znaczące dysproporcje w kwotach funduszy przyznawanych w ramach opisywanych programów na korzyść jednostek rządzonych przez PiS i na niekorzyść sejmowej opozycji.

## Stan finansów samorządowych w latach 2015–2021

Zagadnienie finansów samorządowych od początku istnienia samorządu jest sprawą kontrowersyjną. Wypracowanie systemu finansowania samorządu trwało wiele lat i do dziś system ten nie jest w pełni satysfakcjonujący. Samorząd jest silnie zależny od bieżącej sytuacji gospodarczej i ogólnych wpływów podatkowych, a reformy podatkowe i np. zmiany stawek podatkowych wpływają bezpośrednio na poziom jego dochodów<sup>9</sup>. W związku z tym punktem wyjścia do prowadzonej analizy jest sytuacja finansowa samorządów w badanym okresie. W tabeli 1 przedstawione zostały podstawowe dane dotyczące finansów sektora samorządowego. Ogólny wynik finansowy w poszczególnych latach był bardzo dobry – oscylował wokół nadwyżki dochodów nad wydatkami, choć w 2018 r. wyniósł 7,5 mld zł, trzeba jednak podkreślić, że był to rok, w którym samorzady jednocześnie najwięcej zainwestowały<sup>10</sup>.

Na uwagę zwraca fakt, że samorzady wszystkich szczebli od wielu lat nieprzerwanie intensywnie inwestują, co z jednej strony ma wpływ na rosnące dochody, ponieważ ich inwestycje przyczyniają się do wzrostu PKB i zamożności polskiego społeczeństwa. Z drugiej strony dynamiczne inwestowanie odpowiada za wzrastający dług i pojawiający się okresowo deficyt w tym sektorze. Największymi inwestorami w badanym okresie były miasta na prawach powiatu i pozostałe gminy, które wydawały w przeliczeniu na mieszkańca znacznie więcej niż powiaty i województwa. Rok 2016 był rokiem przestoju w inwestycjach samorządowych, jednak w kolejnych latach nakłady inwestycyjne znowu znacząco wzrosły, a od rekordowego 2018 r. utrzymują się na poziomie ok. 50 mld zł rocznie<sup>11</sup>. Co warto podkreślić, zadłużenie wzrosło tylko nieznacznie, a i tak pozostaje bardzo niskie (7,8% całego sektora finansów

<sup>8</sup> M. Czekaj, M. Wiktorzak, *Wpływ zmian w zakresie opodatkowania podatkiem dochodowym osób fizycznych na dochody jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Ujęcie historyczne oraz prognostyczne*, «Finanse Komunalne» 2022, nr 1, s. 41.

<sup>9</sup> Por. W. Misiąg, *Finanse samorządowe po 25 latach – stan i rekomendacje*, Warszawa 2015.

<sup>10</sup> A. Sójka, *Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2018 r.*, «Finanse Komunalne» 2019, nr 7–8, s. 21, 25, 44.

<sup>11</sup> P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Inwestycje samorządowe 2016–2018*, «Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego» 2019, nr 19, s. 38–40.

publicznych), szczególnie gdy weźmie się pod uwagę, że samorządy gospodarują ok. 66,3% poziomu dochodów budżetu państwa<sup>12</sup>.

**Tabela 1.** Stan finansów jednostek samorządu terytorialnego w mld zł

Jednostka	2015	2018	2019	2020	2021
Dochody JST ogółem	199,0	251,8	278,5	304,9	333,4
Wydatki JST ogółem	196,4	259,4	280,2	299,2	315,9
Nadwyżka/deficyt	2,6	-7,5	-1,7	5,7	17,4
Dochody bieżące	176,0	229,6	253,3	271,8	300,7
Wydatki bieżące	157,8	206,5	229,1	250,5	264,1
Dochody majątkowe	22,9	22,2	25,2	33,0	32,6
Wydatki majątkowe	38,5	52,8	51,0	48,7	51,8
Wydatki inwestycyjne	37,2	51,0	48,9	46,6	48,1
Wydatki inwestycyjne (dofinansowanie UE i in.)	16,7	21,4	21,0	18,3	17,1
Dochody własne	103,4	124,0	135,7	146,3	163,5
Dotacje celowe	44,2	71,3	80,9	91,5	87,5
Subwencja ogólna	51,3	56,4	61,7	67,0	82,3
Kwota długu	71,6	76,1	82,0	89,8	91,1
Relacja kwoty długu do dochodów (w %)	36,0	30,2	29,5	29,5	27,3
Wydatki na obsługę długu	2,08	1,86	2,06	1,65	1,21

Źródło: M. Antoniewska-Stasiak, *Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2017 r.*, «Finanse Komunalne» 2018, nr 7–8, s. 43, 47, 64; KR RIO, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 roku*, Warszawa 2020, s. 183, 185, 198; KR RIO, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 194–195.

Mimo ogólnie dobrych wyników budżetowych samorządów, wielu samorządowców zwracało uwagę na problemy swoich gmin i miast, w których mimo przyrostu dochodów znacząco rosły też wydatki. W okresie 2014–2019 dochody samorządów rosły, jednak dynamika przyrostu, szczególnie w miastach na prawach powiatu i najmniejszych gminach była niższa (ok. 10%) niż przyrost PKB (18%), podobnie było w przypadku nadwyżki operacyjnej, która

<sup>12</sup> J. Zawora, P. Zawora, *Determinanty finansowe realizacji inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2013–2018*, «Finanse Komunalne» 2019, nr 11–12, s. 9–15.

rosła najwolniej w miastach na prawach powiatu i w największych gminach. Problemem od wielu lat jest również zbyt niska subwencja oświatowa, do której samorządy muszą dopłacać znaczące środki z własnych budżetów<sup>13</sup>. Innym problemem był wpływ obniżek podatku PIT z 18% do 17%, a docelowo do 12%, zwolnienie z jego płacenia osób do 26 roku życia oraz podwyższenie pracowniczych kosztów uzyskania przychodu z 1335 zł na 3000 zł wdrożone w 2019 r., co spowodowało ubytek dochodów w budżetach samorządowych rzędu 6,1 mld zł. Pod koniec 2020 r. wprowadzono zaś zmiany zwiększające limit ewidencjonowanych przychodów z 250 tys. euro do 2 mln euro oraz umożliwiono opodatkowanie w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych do kwoty 2 mln euro osobom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą, co miało zachęcić do przechodzenia na zryczałtowany podatek dochodowy, który nie trafia do jednostek samorządowych. Ubytek dla budżetów samorządowych z tego tytułu szacowano na 1,4 mld zł. Kolejne zmiany uchwalone zostały w ramach programu „Polski Ład”. Zwiększono kwotę wolną od podatku do 30 000 zł i podwyższono do 120 000 zł próg dochodowy, od którego ma zastosowanie druga 32% stawka podatkowa, zlikwidowano także prawo do odliczenia od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne, zredukowano możliwości ograniczania obciążeń podatkowych, wprowadzono również ulgę dla klasy średniej i zwolnienie od podatku rodzin wychowujących czworo i więcej dzieci. W tym przypadku ubytek dochodów samorządowych szacowano na 13,5 mld zł w 2022 r. i 125,1 mld zł w ciągu następnych 10 lat. W rezultacie tego wiele jednostek samorządowych może mieć mniejsze zdolności do inwestowania i generowania w ten sposób rozwoju lokalnego<sup>14</sup>. Dużą niepewność przyniosły ustawy podatkowe w ramach „Polskiego Ładu” i problemy z ich wdrażaniem. Obciążeniem dla samorządów był również wzrost cen energii, spotęgowany dodatkowo agresją Rosji na Ukrainę w 2022 r.<sup>15</sup>

Rok 2020 przyniósł nową i nieoczekiwaną sytuację, pandemia COVID-19 spowodowała spadek dochodów podatkowych samorządu, z opłat lokalnych, biletów komunikacji miejskiej, czy ze stref płatnego parkowania, ze względu na zamknięcie wielu gałęzi gospodarki oraz wiele nowych wydatków. Samorządy musiały dokonać inwestycji i zakupów związanych ze zdalną pracą jednostek samorządowych<sup>16</sup>, wyposażeniem jednostek służby zdrowia, dezynfekcją

<sup>13</sup> P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Ewolucja sytuacji finansowej samorządów terytorialnych w Polsce po 2014 roku*, Warszawa 2020, s. 3–10, 15.

<sup>14</sup> S. Bukowski, *Alarm dla finansów samorządowych*, «Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego» 2020, nr 6(1298), s. 16–18; M. Czekaj, M. Wiktorzak, *Wpływ zmian...*, s. 37–41.

<sup>15</sup> M. Klimek, *Funkcjonowanie jednostek...*, s. 95, 97–98.

<sup>16</sup> K. Mroczka, *Uwarunkowania i kierunki zmian w procesach decydowania publicznego na szczeblu samorządu w związku z pandemią koronawirusa*, «Polityka i Społeczeństwo» 2020, nr 4(18), s. 80–84.

miejsc publicznych, zabezpieczeniem urzędników, zmian w rozkładzie jazdy transportu publicznego, zawieszenia w niektórych miastach pobierania opłat w strefach płatnego parkowania<sup>17</sup>, a także przeznaczyć środki na wsparcie dla przedsiębiorców. Samorządy województw udzielały dofinansowań podmiotom gospodarczym, dotacji na utrzymanie miejsc pracy, niskoprocentowych pożyczek, przekierowując na ten cel środki unijne, a samorządy gminne pomagały w postaci ulg w podatku od nieruchomości, od środków transportu, opłat targowych, odroczenia i zwolnienia z czynszów za wynajmowane lokale i ogródki letnie, czy doradztwa gospodarczego. Samorządy wspierały również domy pomocy społecznej, placówki opiekuńczo-wychowawcze i inne ośrodki wsparcia, poniosły wydatki w celu zapewnienia odpowiednich warunków do nauki zdalnej w szkołach, a także dostarczając mieszkańcom maseczki ochronne. Wsparcie udzielone zostało również instytucjom kultury oraz twórcom<sup>18</sup>. W ramach działań dyskrecjonalnych polegających na rozłożeniu na raty, odroczeniu terminu płatności, umorzeniu, niedochodzeniu należności, obniżeniu stawek podatków od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, a także opłat lokalnych za użytkowanie wieczyste, za najem i dzierżawę samorządy doznały kolejnych ubytków<sup>19</sup>.

Dodatkowe wydatki związane z pandemią poniesione przez samorządy w pierwszym okresie do lipca 2020 r. szacowane są na 1,1 mld zł, zaś do końca 2020 r. szacowano, że samorządy wydadzą łącznie 3,7 mld zł<sup>20</sup>. W obliczu trudności samorządy zmuszone były do rezygnacji z części inwestycji, podnoszenia opłat i podatków lokalnych, wdrażania oszczędności, podnoszenia cen biletów komunikacji publicznej i opłat w strefach płatnego parkowania, po odwieszeniu ich poboru<sup>21</sup>. Polskie miasta deklarowały przy tym, oprócz trudności finansowych, także pogorszenie działalności ośrodków kultury, sportu i rekreacji, warunków do prowadzenia biznesu w mieście (w szczególności w sektorach turystyki, kultury, rozrywki i gastronomii), czy sytuacji bytowej mieszkańców, przy jednoczesnej poprawie warunków sanitarnych. Znacząca część miast jed-

<sup>17</sup> K. Glinka, *The biggest Polish cities in response to the first wave of the COVID-19 pandemic*, «Przegląd Politologiczny» 2021, nr 2, s. 56–62.

<sup>18</sup> M. Klimek, *Działania pomocowe jednostek samorządu terytorialnego wobec epidemii*, [w:] N.G. Piłata, M. Grewiński, E. Zdebska, W. Glac (red.), *Wyzwania dla polityki społecznej w kontekście pandemii koronawirusa*, Kraków 2020, s. 38–39, 42–45; M. Grochowicz, P. Salata-Kochanowski (red.), *Działania miast podczas pandemii*, Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR, Kraków 2020, s. 9–12.

<sup>19</sup> I. Kowalska, D. Grzelka, *Ubytek dochodów JST w 2020 r. wynikający z przeciwdziałania COVID-19 (działania dyskrecjonalne)*, «Finanse Komunalne» 2021, nr 6, s. 13–18.

<sup>20</sup> A. Piłata, M. Rozkrut, O. Samołyk, M. Walewski, *Badanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle COVID-19*, BGK, Warszawa 2020, s. 18.

<sup>21</sup> M. Klimek, *Funkcjonowanie jednostek...*, s. 98–99.

nocześniej planowała różne inwestycje m.in. w cyfryzację usług społecznych, dalszą poprawę bezpieczeństwa sanitarnego oraz obawiała się konieczności wzrostu zadłużenia. Dodatkowo panowała bardzo duża niepewność jeśli chodzi o podejmowanie zobowiązań, w szczególności długoterminowych<sup>22</sup>.

Z tych powodów pandemia wywarła duży wpływ na finanse samorządowe. Warto jednak podkreślić, że pomimo niepewności i problemów, dochody budżetowe samorządów rosły, choć dynamika tego wzrostu była wolniejsza, niż zakładano. Pomimo tego wynik pierwszego półrocza 2020 r. w porównaniu z analogicznym okresem w 2019 r. zakończył się deficytem rządu 1,5 mld zł, wzrosło również zadłużenie samorządów do 81,5 mld zł, a najwyższe ubytki zaliczyły przy tym miasta na prawach powiatu (6,0%, 1,13 mld zł)<sup>23</sup>. Na koniec 2020 r. sektor samorządowy zanotował nadwyżkę budżetową, a budżet ponad plan wykonały 1182 jednostki, ubytek dochodów (łącznie o 2,2%) zanotowało 1625 jednostek, deficyt operacyjny 37 jednostek, deficyt budżetowy zanotowało zaś 565 jednostek<sup>24</sup>. W 2021 r. nastąpiło odbicie dochodów jednostek samorządowych, a dochody z PIT powróciły do trendu wzrostowego<sup>25</sup>.

## Programy wsparcia samorządu

Pierwsze programy inwestycyjne zaczęły być wdrażane w 2019 r. Były nimi Fundusz Dróg Samorządowych i Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych, mający na celu odtwarzanie lokalnych połączeń transportu publicznego, z wyłączeniem komunikacji miejskiej. Wcześniej realizowano zaś programy społeczne jak Maluch Plus i Senior Plus. W 2020 r. w obliczu opisanych trudności związanych z pandemią COVID-19, rząd podjął interwencje, mające na celu wsparcie dla samorządów wszystkich szczebli. Przybrały one dwie formy: niefinansową, polegającą na wypracowaniu instrumentów pozwalających samorządom na pozyskanie dodatkowych dochodów, lub na przekierowywaniu strumieni finansowych na inne cele, niż pierwotnie zakładane. Co warto podkreślić, pierwsze decyzje wydane zostały niedługo po ogłoszeniu w stanu epidemii jeszcze w marcu 2020 r. Drugą formą były programy wsparcia mające na celu zrekompensowanie ubytków w dochodach, spowodowanych pande-

---

<sup>22</sup> K. Dębowska, U. Kłosiewicz-Górecka, A. Szymańska, P. Ważniewski, K. Zybortowicz, *Polskie miasta w czasach pandemii*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2020, s. 4–6, 8.

<sup>23</sup> A. Nelicki, *Wpływ ustawodawstwa...*, s. 5–16.

<sup>24</sup> K. Kwiatkowski, W. Tyszkiewicz, M. Wójcik, *Finanse samorządów terytorialnych po pandemii. Od kryzysu do rozwoju*, Warszawa 2021, s. 18, 27, 33.

<sup>25</sup> L. Budner-Iwanicka, *Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 r.*, «Finanse Komunalne» 2022, nr 4, s. 28, 39.



mią oraz na rozwijanie infrastruktury i usług publicznych. Wprowadzenie tych programów było bardziej rozciągnięte w czasie i zostały one skonstruowane do łagodzenia negatywnych skutków pandemii w długim okresie. Warto dodać, że część z tych instrumentów odpowiadała postulatom strony samorządowej, choć nie wszystkie z nich zostały spełnione<sup>26</sup>.

## Niefinansowe

Niefinansowe instrumenty wsparcia samorządu szły w kierunku rozwiązań nacełowanych na większą elastyczność w zarządzaniu finansami samorządowymi w tym zadłużaniu się oraz możliwość podejmowania natychmiastowych przesunięć budżetowych<sup>27</sup>. Służyć temu miały rozwiązania wzmacniające kompetencje organów wykonawczych samorządu w zakresie zarządzania finansami lokalnymi w czasie pandemii, w szczególności prawo dokonywania zmian w budżecie jednostki samorządowej i w wieloletniej prognozie finansowej, które wcześniej przysługiwały tylko organom uchwałodawczym. Rozluźniono również reguły fiskalne mające na celu ograniczenie zadłużenia o kwoty ubytku w dochodach podatkowych jednostki w związku z wystąpieniem pandemii. Samorządy mogły wykorzystywać środki pochodzące z wydawania koncesji na sprzedaż alkoholu na działania związane z walką z pandemią (Tarcza 4.0), jednostka samorządowa mogła tymczasowo przekroczyć relację zawartą w art. 242 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>28</sup>. Na bazie tej regulacji deficyt budżetowy jednostki może być powiększony o wydatki bieżące związane z walką z pandemią oraz planowany ubytek w dochodach spowodowany pandemią COVID-19. Po nowelizacji z 19 czerwca

<sup>26</sup> Por. J. Bober, J. Bereza, G. Kubalski, G. Moorthi, M. Piszczek, P. Sołtyk, K. Surówka, I. Zachariasz, *Skutki w dochodach i wydatkach jednostek samorządu terytorialnego będące następstwem wprowadzenia stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-COV-2*, Warszawa–Kraków 2020.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. z 2020 r., poz. 374; Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020, poz. 568; Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19, Dz.U. z 2020 r., poz. 1086.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240.

2020 r. jednostka może wejść w deficyt operacyjny do kwoty równej ubytkowi dochodów z podatków, zarówno udziałów w podatkach ogólnokrajowych jak i lokalnych, które są skutkiem pandemii COVID-19. Może również zaciągnąć kredyty i wyemitować obligacje poza limitem wynikającym z art. 243 Ustawy o finansach publicznych, także do wysokości ubytku w podatkach wyliczonego na dzień na podstawie planu na dzień 31 marca 2022 r. Zastrzeżono jednak, że dług jednostki nie może przekroczyć 80% jej dochodów ogółem, konieczna była również opinia regionalnej izby obrachunkowej na temat możliwości spłaty zobowiązania. Ustawa wprowadziła również odroczenia w płaceniu tzw. „Janosikowego” na drugie półrocze<sup>29</sup>. Kolejnym instrumentem była możliwość wcześniejszego przekazania przez ministra finansów części subwencji (oświatowej, wyrównawczej, równoważącej, regionalnej), w sytuacji gdyby zagrożona była płynność finansowa jednostki samorządowej<sup>30</sup>. Do tego podwyższono opłatę skarbową za wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla osób innych niż właściciel, lub użytkownik wieczysty<sup>31</sup>. Zwiększono z 25% na 50% część wpływów z administrowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez powiat w okresie od 1 maja do 31 grudnia 2020 r., co miało przynieść powiatom dodatkowe 338 mln zł według szacunków strony rządowej<sup>32</sup>.

## Finansowe

Pierwszym z programów wsparcia samorządu był Fundusz Dróg Samorządowych, utworzony w 2018 r., przemianowany na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg<sup>33</sup>. Na fundusz składały się środki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, dotacje z budżetu państwa, Lasów Państwowych, wpłaty z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i spółek, w których Skarb Państwa jest udziałowcem, a także obligacje Skarbu Państwa i inne. Środki te mogły być wydawane na budowę, przebudowę lub remonty dróg powiatowych, gminnych, wojewódzkich i mostów, także o znaczeniu dla obrony państwa. Dotacje przyznawane były na podstawie algorytmu uwzględniającego m.in. łączną długość dróg powiatowych i dróg gminnych na obszarze województwa, liczbę ludności, powierzchnię oraz czynnik wyrównawczy

<sup>29</sup> T. Bojarowicz, *Relacje pomiędzy...*, s. 69; B. Ślemp, *Finanse jednostek...*, s. 27–30.

<sup>30</sup> A. Nelicki, *Wpływ ustawodawstwa...*, s. 18–21.

<sup>31</sup> K. Kostyk-Siekierska, *Wpływ pandemii COVID-19 na sytuację finansową i funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego*, «Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie» 2021, nr 51(3), s. 32.

<sup>32</sup> A. Nelicki, *Wpływ ustawodawstwa...*, s. 19.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych, Dz.U. poz. 2161 ze zm.

w zakresie różnic w PKB między średnią w województwie a średnią krajową. Według danych Ministerstwa Infrastruktury w kolejnych edycjach realizowane były zadania na budowę, przebudowę i remonty ok. 4000 km dróg rocznie, choć tendencja w kolejnych latach była spadkowa. Program w następujących po sobie edycjach rozszerzany był o zadania mostowe, poprawiające bezpieczeństwo na przejściach dla pieszych, a także obwodnice na drogach wojewódzkich. Początkowo wykluczone z niego były miasta wojewódzkie, jednak w 2021 r. objęto nim i ten typ jednostek. Precyzyjne dane odnośnie poziomu dofinansowania i liczby zrealizowanych zadań oraz kilometrów dróg zestawione zostały w tabeli 2. Średni poziom dofinansowania wyniósł 80% (maksymalnie 30 mln zł na projekt)<sup>34</sup>.

**Tabela 2.** Realizacja zadań w ramach Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg

	2019	2020	2021	2022
Długość dróg (km)	6000	4383	4327	3800
Drogi gminne (km)	3258	2295	2085	1850
Drogi powiatowe (km)	2742	2088	2242	1950
Liczba zadań drogowych	4280	3212	2712	2328
Przejścia dla pieszych	–	–	2900	–
Mosty	–	1	3	2
Obwodnice	–	–	51	–
Dofinansowanie (mld zł)	4,48	2,54	5,44	3,85

Źródło: opracowanie własne.

<sup>34</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału środków Funduszu Dróg Samorządowych na dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych i dróg gminnych na poszczególne województwa, Dz.U. poz. 2477; Ministerstwo Infrastruktury, *Sprawozdanie z realizacji zadań, na które zostało udzielone dofinansowanie ze środków Funduszu Dróg Samorządowych w 2019 roku*, Warszawa 2020, s. 6; Ministerstwo Infrastruktury, *Nabór wniosków na 2019 r.*, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/nabor-wnioskow-na-2019-rok> (15.10.2022); Ministerstwo Infrastruktury, *Sprawozdanie z realizacji zadań, na które zostało udzielone dofinansowanie ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (wcześniej: Funduszu Dróg Samorządowych) w 2020 roku*, Warszawa 2021, s. 14; Ministerstwo Infrastruktury, *Sprawozdanie z realizacji zadań, na które zostało udzielone dofinansowanie ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 11–28; Ministerstwo Infrastruktury, *Nabór wniosków na 2022 r.*, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/nabor-wnioskow-na-2022-rok> (15.10.2022).

Kolejnym instrumentem finansowym był Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych stworzony w 2019 r. by dofinansować transport publiczny, w szczególności na terenach wiejskich, które zostały go pozbawione. Środki na fundusz pozyskane zostały m.in. z budżetu państwa, z opłaty emisyjnej, opłaty zastępczej z biopaliw i z opłaty paliwowej. Działał on w formie dopłaty do kwoty deficytu na pojedynczych liniach autobusowych (do 3 zł do wozokilometra). Dzięki niemu stworzono i odtworzono kilka tysięcy kilometrów linii autobusowych, a liczba ta rosła w kolejnych latach, choć w żadnym roku nie wyczerpano pełnej puli 800 mln zł przeznaczonej na ten cel, co obrazuje tabela 3<sup>35</sup>.

W tym obszarze wspomnieć warto również o Programie Uzupelniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej Kolej Plus, który zakłada rewitalizację, odbudowę, rozbudowę, a także budowę nowych lokalnych linii kolejowych. W jego ramach zrealizowane zostaną 34 projekty (planowo do 2028 r.) złożone przez samorządy województw i gmin, zakładające odnowienie, lub budowę łącznie 1200 km linii kolejowych. Kwota tego programu opiewa na ponad 11 mld zł, a jego wdrażanie rozpoczęto w 2022 roku<sup>36</sup>.

**Tabela 3.** Liczba dofinansowanych linii autobusowych

	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Linie (km)	1228	2834	4081	4901
Dofinansowanie (mln zł)	10	139	436	543

Źródło: Ministerstwo Infrastruktury, *Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych*, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/fundusz-rozwoju-przewozow-autobusowych> (15.10.2022).

Programem społecznym realizowanym przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej był program Maluch Plus, kierowany do najmłodszych. Był on kontynuacją wcześniejszego programu Maluch, w ramach którego w latach 2011–2016 dofinansowano utworzenie i utrzymanie miejsc w żłobkach na kwotę 573 mln zł, zarówno dla samorządów jak i innych podmiotów. W latach 2017–2021 dofinansowanie dla gmin wyniosło 826,3 mln zł, dzięki którym

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, Dz.U. z 2019 r., poz. 1123; Ministerstwo Infrastruktury, *Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych*, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/fundusz-rozwoju-przewozow-autobusowych> (15.10.2022).

<sup>36</sup> Ministerstwo Infrastruktury, *Ponad 1200 km linii kolejowych zostanie objętych dofinansowaniem w ramach Programu Kolej Plus*, 20.04.2022, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/ponad-1200-km-linii-kolejowych-zostanie-objetych-dofinansowaniem-w-ramach-programu-kolej-plus> (25.02.2023).

utworzono ponad 32 tys. miejsc opieki żłobkowej dla dzieci do lat 3. Liczba miejsc w żłobkach utrzymywanych dzięki programowi rosta w kolejnych latach i w 2021 nakłady zostały przeznaczone na utrzymanie 29 868 miejsc dla dzieci pełnosprawnych i niepełnosprawnych<sup>37</sup>.

Podobną konstrukcję miał program Senior Plus zakładający tworzenie klubów i domów dziennych dla seniorów powyżej 60 roku życia. Zapewniano w nich ofertę edukacyjną, kulturalną, rekreacyjną i opiekuńczą oraz aktywność ruchową. W latach 2015–2020 dofinansowanych zostało 318 domów dziennych i 679 klubów na kwotę łączną 340 mln zł, a stworzonych zostało łącznie 23 25 miejsc. Ze względu na duże zainteresowanie programem postanowiono o jego kontynuacji w latach 2021–2025. W dwóch pierwszych latach utworzonych zostało 4748 miejsc, dodatkowo przyznano środki na utrzymanie 28 750 miejsc, za łączną kwotę 117,9 mln zł<sup>38</sup>.

Po ogłoszeniu stanu pandemii COVID-19 szczególnie poszkodowanymi instytucjami okazały się Domy Pomocy Społecznej oraz wychowujące dzieci placówki rodzinne i miejsca pieczy zastępczej, w tym domy dziecka. Na ich wsparcie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej wraz z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przekazało samorządom 500 mln zł z Europejskiego Funduszu Społecznego<sup>39</sup>.

Pierwszym z instrumentów stworzonych w celu przeciwdziałania skutkom COVID-19 był Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych, który powstał w 2020 r.<sup>40</sup> Dzięki niemu samorzady zyskały dostęp do środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, zarządzanego we współpracy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego z którego państwo finansowało działania pomocowe dla różnych sektorów gospodarki i działania związane z walką z pandemią. Na fundusz składały się m.in. środki z wpłat jednostek sektora finansów publicznych, środki, które za zgodą Komisji Europejskiej mogły być przeznaczone na wsparcie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, wpłaty z budżetu państwa,

<sup>37</sup> Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Program Maluch+*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/programy-i-projekty-program-maluch> (25.02.2023).

<sup>38</sup> Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Sprawozdanie zbiorcze z realizacji programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015–2020*, s. 4–6; Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Program wieloletni „Senior+” na lata 2021–2025*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/program-wieloletni-senior-na-lata-2021-2025> (25.02.2023).

<sup>39</sup> *500 milionów złotych na szybką pomoc dla instytucji opieki całodobowej*, 6.05.2020, <https://www.gov.pl/web/rodzina/500-milionow-zlotych-na-szybka-pomoc-dla-instytucji-opieki-calodobowej#:~:text=Pensjonariusze%20i%20podopieczni%20tych%20plac%3%B3wek,minister%20funduszy%20i%20polityki%20regionalnej> (24.02.2023); M. Klimek, *Funkcjonowanie jednostek...*, s. 105.

<sup>40</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 102 z 24 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego, M.P. poz. 662.

a także środki pochodzące z kredytów i emisji obligacji<sup>41</sup>. Miał on charakter tymczasowy i był reakcją na trudności finansowe samorządów związane z pandemią. Nie zostały przy tym sformułowane konkretne inwestycje, na które samorządy mogły przeznaczyć pozyskane środki, dzięki czemu miały dużą swobodę w ich wydawaniu. Warunkiem było przeznaczenie ich na wydatki majątkowe, mogły one być także wkładem własnym w inwestycje realizowane przy udziale innych środków<sup>42</sup>. Łącznie fundusz miał pięć transz, w ramach których samorządy otrzymały 13,25 mld zł, z czego dwie ostatnie transze przeznaczono na gminy górskie, dotknięte w szczególności długim zamknięciem branży turystycznej oraz poszkodowane w transformacji ustrojowej gminy popegeerowskie. Fundusz nie stanowił bezpośredniej rekompensaty utraconych dochodów, a miał na celu utrzymanie dynamiki inwestycyjnej i rozwoju. W I transzy funduszu kwoty przyznane poszczególnym jednostkom samorządowym określone zostały w załącznikach do uchwały rady ministrów powołującej fundusz (łącznie 5 mld zł dla gmin i miast na prawach powiatu; 1 mld zł dla powiatów), a zdefiniowano je za pomocą algorytmu na podstawie planowanych wydatków majątkowych na 2020 r., skorygowanych o „wskaźnik zamożności” – planowane dochody podatkowe na mieszkańca, powiększone o subwencję i pomniejszone o „Janosikowe”. Wprowadzone zostały również maksymalne kwoty dotacji – 20 mln zł dla powiatów, 93,5 mln zł dla gmin i miast. Kolejne transze (6 mld zł dla wszystkich jednostek, 673 mln zł dla gmin górskich i 340 mln zł dla gmin popegeerowskich) przyznawane były na zasadach konkursowych oraz wprowadzono limity kosztów na konkretne projekty (do 5 mln zł, do 8 mln w IV transzy)<sup>43</sup>. Największy udział w funduszu miały samorządy z Polski Wschodniej (województw podkarpackiego lubelskiego, podlaskiego, świętokrzyskiego), średni udział środków wyniósł 4,2% w dochodach ogółem. Środki z funduszu przyczyniły się do podtrzymania dynamiki wzrostu dochodów na poziomie z dwóch poprzednich lat<sup>44</sup>.

Kolejnym instrumentem finansowym był Program Inwestycji Strategicznych, realizowany w ramach „Polskiego Ładu”, utworzony w 2021 r. jako część funduszu przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19. Miał on na celu zrekompensowanie samorządom prognozowanych ubytków w dochodach podatkowych, związanych z reformą oraz dalsze utrzymanie dynamiki inwe-

---

<sup>41</sup> J. Łubina, *Oddziaływanie pandemii...*, s. 107; BGK, *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19*, <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-przeciwdzialania-covid-19/> (24.02.2023).

<sup>42</sup> M. Ofiarska, *Government Fund...*, s. 146–147, 154.

<sup>43</sup> A. Nelicki, *Wpływ ustawodawstwa...*, s. 17–18.

<sup>44</sup> A. Czudec, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego w okresie pandemii*, «Finanse Komunalne» 2021, nr 5, s. 13–17.

stycyjnej. Do momentu ukończenia tekstu zrealizowanych zostało łącznie pięć edycji programu na łączną kwotę ok. 63,4 mld zł. W pierwszej edycji każda jednostka mogła złożyć trzy wnioski: jeden bez ograniczenia kwotowego, jeden do 30 mln zł i jeden do 5 mln zł. Przyznano dofinansowania łącznie na kwotę ok. 23,8 mld zł, za które można było realizować inwestycje w wielu obszarach: m.in. budowy dróg, wodociągów i kanalizacji, nowoczesnego transportu publicznego, rewitalizacji i innych. W drugiej edycji programu spektrum inwestycji było równie szerokie, a rozdysponowano w jej ramach 30 mld zł, każda jednostka również mogła złożyć trzy wnioski, do 65 mln zł, do 30 mln zł i do 5 mln zł<sup>45</sup>. Kolejne edycje programu skupiały się na konkretnych typach gmin (popegeerowskich III edycja, uzdrowskich IV edycja i rozwój stref przemysłowych V edycja). W związku ze specjalizacją, kwoty tych programów były odpowiednio mniejsze, przyjęto w nich również zasadę składania do dwóch wniosków z określonym limitem<sup>46</sup>.

W efekcie zmian wprowadzonych w ramach „Polskiego Ładu” rząd podjął również decyzję o znaczącym zwiększeniu subwencji w wysokości 8 mld zł, oraz o wprowadzeniu nowej subwencji rozwojowej opiewającej na kwotę 4 mld zł, w ramach której 60% przekazywane będzie wszystkim jednostkom samorządowym, a 40% otrzymają samorzady o ponadprzeciętnej dynamice

<sup>45</sup> *Uchwała Rady Ministrów nr 84 z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych*, RM-06111-84-21; M. Przybylski, *Premier ogłosił wyniki naboru w ramach Programu Inwestycji Strategicznych „Polski Ład” (listy)*, «Serwis Samorządowy PAP» 25.10.2021, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/premier-oglosil-wyniki-naboru-w-ramach-programu-inwestycji-strategicznich> (15.10.2022); *Wyniki drugiego naboru do Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych (listy)*, «Serwis Samorządowy PAP» 31.05.2021, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/finanse/wyniki-drugiego-naboru-do-rzadowego-funduszu-polski-lad-program-inwestycji> (15.10.2022).

<sup>46</sup> BGK, *Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – edycja trzecia – PGR*, <https://www.bgk.pl/polski-lad/edycja-trzecia-pgr/> (15.10.2022); BGK, *Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – edycja czwarta – Polskie Uzdrowiska*, <https://www.bgk.pl/polski-lad/edycja-czwarta-polskie-uzdrowiska/> (15.10.2022); BGK, *Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – edycja piąta – Rozwój stref przemysłowych*, <https://www.bgk.pl/polski-lad/edycja-piata-rozwoj-stref-przemyslowych/> (15.10.2022); *Ponad 240 mln zł dla gmin uzdrowskich w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych!*, 14.05.2022, <https://www.gov.pl/web/premier/ponad-240-mln-zl-dla-gmin-uzdrowskich-w-ramach-rzadowego-funduszu-polski-lad-program-inwestycji-strategicznich/> (15.10.2022); *Blisko 5 mld zł dla samorządów na rozwój stref przemysłowych z Rządowego Programu Inwestycji Strategicznych*, 14.10.2022, <https://www.gov.pl/web/premier/blisko-5-mld-zl-dla-samorzadow-na-rozwoj-stref-przemyslowych-z-rzadowego-programu-inwestycji-strategicznich/> (15.10.2022); *Ponad 1300 gmin popegeerowskich skorzysta na rządowym programie [LISTA]*, 14.07.2022, <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/ponad-1300-gmin-popegeerowskich-skorzysta-na-rzadowym-programie-lista,391109.html> (15.10.2022).

wydatków majątkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz charakteryzujące się przewyższającymi średnią wydatkami majątkowymi przypadającymi na jednego mieszkańca<sup>47</sup>. W 2022 r. zaplanowano zaś przyznanie samorządom dodatkowych 13,6 mld zł z tytułu udziału w PIT z przeznaczeniem na poprawę efektywności energetycznej i rozwoju odnawialnych źródeł energii<sup>48</sup>. Wszystkie rządowe programy wsparcia samorządu podsumowane zostały w tabeli 4.

**Tabela 4.** Finansowe programy wsparcia samorządu terytorialnego przez Radę Ministrów

Program	Kwota (mld zł)
Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019	3,50
Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg 2019	4,48
Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg 2020	2,54
Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg 2021	5,44
Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg 2022	3,85
Fundusz rozwoju przewozów autobusowych 2019	0,01
Fundusz rozwoju przewozów autobusowych 2020	0,13
Fundusz rozwoju przewozów autobusowych 2021	0,43
Fundusz rozwoju przewozów autobusowych 2022	0,54
Program Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej Kolej Plus	11,0
Wsparcie dla domów opieki społecznej i placówek opiekuńczych	0,50
Maluch Plus 2017–2022	0,82
Program Senior Plus 2015–2020	0,34
Program Senior Plus 2021–2022	0,11
Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych I transza 2021	6,0
Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych II transza 2021	4,35
Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych III transza 2022	1,89
Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych IV transza (gminy górskie) 2022	0,67
Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych V transza (gminy popegeerowskie) 2022	0,34
Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych I edycja 2021	23,8

<sup>47</sup> M. Czekaj, M. Wiktorzak, *Wpływ zmian...*, s. 41.

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2022 r., poz. 1964.



## cd. Tabeli 4

Program	Kwota (mld zł)
Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych II edycja 2022	30,0
Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych III edycja: PGR 2022	4,0
Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych IV edycja: Polskie Uzdrawiska 2022	0,24
Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych V edycja: Rozwój Stref Przemysłowych 2022	5,0
Podwyższenie subwencji ogólnej 2021	12,0
Dodatkowe środki z udziału w PIT 2022	13,6
Suma transferów	135,58

Źródło: opracowanie własne.

## Wpływ programów wsparcia na kondycję finansową samorządów

Z analizy dynamiki dochodów samorządowych wynika jednoznacznie, że nie nastąpił ani krach, ani nawet wyraźny ubytek dochodów samorządowych, paradoksalnie wynik sektora za kryzysowe lata 2020 i 2021 był bardzo wyraźne dodatni (odpowiednio 5,7 mld zł i 17,4 mld zł), w porównaniu do roku 2018, przed wprowadzeniem zmian w stawkach podatkowych i kryzysami, gdzie deficyt wyniósł 7,5 mld. W 2020 r. w związku z problemami spowodowanymi pandemią COVID-19 i zamknięciem wielu gałęzi gospodarki spadły wpływy z podatku PIT (1,9%, przy rocznym spadku PKB o 2,5%). Ubytek ten został wyrównany wyższymi wpływami z podatku od nieruchomości oraz wyższymi dotacjami i wyższą subwencją niż rok wcześniej. Rok 2021 przyniósł skokowy wzrost dochodów własnych, utrzymanie wysokiego poziomu dotacji oraz zwiększoną subwencję. W tym kontekście rządowe programy wsparcia samorządu miały wpływ na wyższy niż wcześniej poziom dotacji, ale przede wszystkim odegrały rolę dodatkowego impulsu inwestycyjnego, w szczególności, że ograniczenie inwestycji mogło być najważniejszą konsekwencją spadku dochodów samorządów (tabela 5). Wzmoczone inwestycje dofinansowywane przez rząd miały być również ważnym elementem odbudowy gospodarki po pandemii COVID-19. Programy pomocowe nie wpłynęły na wzrost środków przeznaczanych na inwestycje przez samorządy, jednak umożliwiły utrzymanie wydatków inwestycyjnych na wysokim poziomie. Od 2018 r. wydatki mająt-

kowe sektora samorządowego utrzymują się na poziomie ponad 50 mld zł rocznie, jedynie w najtrudniejszym 2020 r. spadły do 48,7 mld zł, jednak biorąc pod uwagę rozmiar kryzysu i niepewności jaki wywołała pandemia można uznać to za bardzo dobry wynik.

**Tabela 5.** Relacje programów rządowych do ubytków dochodów jednostek samorządowych (mld zł)

Podatek / Instrument	2019	2020	Zmiana 19/20	2021	Zmiana 20/21
Dochody podatkowe					
PIT	56,1	55,0	-1,1	62,0	+7,0
CIT	10,9	11,3	+0,4	14,2	+2,9
Podatek od nieruchomości	23,2	24,2	+1,0	26,1	+1,9
Inne podatki lokalne	7,3	7,4	+0,1	9,2	+1,8
Suma dochody podatkowe	97,5	97,9	+0,4	111,5	+13,6
Subwencja i dotacje					
Subwencja	61,7	67,0	+5,3	82,3	+15,3
Dotacje	80,9	91,5	+10,6	92,4	+0,9
Suma subwencja i dotacje	142,6	158,5	+15,9	174,7	+16,2
Rządowe Programy wsparcia samorządu					
Maluch Plus	0,18	0,20	+0,02	0,19	-0,01
Senior Plus	0,08	0,08	0	0,05	-0,03
RFRD	4,48	2,54	-1,94	5,44	+2,9
RFIL	-	10,35	+10,35	2,9	-7,45
FRPA	0,01	0,13	+0,1	0,43	+0,3
RFPEŁ PIS	-	-	-	23,8	+23,8
Podwyższenie subwencji	-	-	-	8,0	+8,0
Subwencja rozwojowa	-	-	-	4,0	+4,0
Suma rządowe programy wsparcia	4,75	13,30	+9,15	44,81	+31,51

Źródło: opracowanie własne przy wykorzystaniu: K. Kostyk-Siekierska, *Wpływ pandemii...*, s. 38; I. Kowalska I., D. Jurewicz, *Uzależnienie budżetów jednostek samorządu terytorialnego od transferów z budżetu państwa*, «Finanse Komunalne» 2020, nr 6, s. 23–24.

Zmniejszanie się proporcji między dochodami własnymi samorządu i wzrostem udziału środków z budżetu państwa, pokazane w tabeli 6, wynika bardziej z dynamicznego wzrostu wsparcia ze strony rządu, niż ze spadku docho-

dów podatkowych. Ubytki w dochodach podatkowych, na które wskazuje się w różnych analizach, mówią o tym, ile samorzady miałyby więcej gdyby stawki podatków nie zostały obniżone, jednak nie biorą one pod uwagę mechanizmu rozwojowego, który generują niższe podatki, oraz tego, że wzrost konsumpcji przekłada się na wyższe dochody firm i rosnące wpływy z PITu i CITu.

**Tabela 6.** Struktura dochodów jednostek samorządowych w podziale na kategorie dochodów (dochody własne, dotacje celowe, subwencja ogólna) (w %)

	2015	2018	2019	2020	2021
Dochody własne	52,0	49,2	48,7	48,0	49,0
Dotacje celowe	22,2	28,3	29,1	30,0	26,3
Subwencja ogólna	25,8	22,4	22,2	22,0	24,7
Dochody bieżące	88,5	91,2	91,0	89,2	90,2
Dochody majątkowe	11,5	8,8	9,0	10,8	9,8

Źródło: L. Budner-Iwanicka, *Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 r.*, «Finanse Komunalne» 2022, nr 4, s. 9–10.

Podczas rozdzielania dotacji dużo kontrowersji wzbudził sposób ich podziału i pojawiały się zarzuty o szczególne wpieranie lokalnych polityków partii rządzącej. Mechanizm ten ujawnił się już przy okazji Funduszu Dróg Samorządowych, gdzie mediana dotacji dla gmin rządzonych przez wójtów z PiS wynosiła ok. 130 zł na mieszkańca i ok. 25 zł dla gmin rządzonych przez wójtów z komitetów lokalnych. W przypadku małych powiatów do 70 tys. mieszkańców te rządzone przez PiS otrzymały pow. 90 zł na mieszkańca, przez sejmową opozycję ok. 39 zł, a przez ugrupowania lokalne ok. 65 zł. Wśród dużych powiatów powyżej 70 tys. mieszkańców rządzone przez PiS ok. 88 zł na mieszkańca, przez opozycję ok. 33 zł, a przez ugrupowania lokalne ok. 39 zł na mieszkańca<sup>49</sup>.

W przypadku Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych kontrowersje wzbudziła część środków, którą rozdzielono w procedurze konkursowej. Za przyznawanie dotacji odpowiedzialna była Komisja do Spraw Wsparcia Jednostek Samorządu Terytorialnego, złożona z przedstawicieli premiera i kilku ministrów, nie sformułowano jednak przejrzystych kryteriów podziału środków. W efekcie zaobserwować można znaczące zniekształcenia na korzyść gmin, powiatów i województw rządzonych przez polityków związanych z obozem rządzącym, które otrzymywały nawet trzykrotnie więcej środków niż jednostki

<sup>49</sup> P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Ewolucja sytuacji...*, s. 11–14.

rządzone przez polityków reprezentujących sejmową opozycję<sup>50</sup>. Największy udział w podziale środków dla gmin przypadł wóldarzom neutralnym (36%), w drugiej kolejności związany z PiS (28%), startującym z komitetów przeciwko kandydatowi PiS (27%) i zarządcom z ugrupowań sejmowej opozycji (10%). Jednak przekładając to na dotację na głowę mieszkańca gminy zarządzane przez polityków związanych z PiS otrzymywały nawet 10-krotnie wyższe dotacje, niż te zarządzane przez członków ugrupowań sejmowej opozycji. Gminy zarządzane przez polityków sejmowej opozycji tylko w 19% przypadków otrzymały dotację, w przypadku kontrkandydatów PiS w 39%, wśród neutralnych odsetek wynosił 56%, a w przypadku rządzonych przez PiS 86%, dysproporcja i w tej kwestii jest zatem duża<sup>51</sup>. Także w III transzy Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych małe gminy rządzone przez wóldarzy z PiS otrzymały trzykrotnie większą pomoc, a w dużych gminach dziesięciokrotnie większą, niż w rządzonych przez polityków opozycji<sup>52</sup>. Warto dodać, że odchylenia na korzyść lokalnych polityków partii rządzącej miały miejsce już przy okazji wcześniejszych programów (Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych) za czasów rządów koalicji PO-PSL, jednak nie były one tak duże jak w przypadku II i III transzy Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych oraz Programu Inwestycji Strategicznych w ramach „Polskiego Ładu”<sup>53</sup>. W Programie Inwestycji Strategicznych odchylenia na korzyść PiS dalej były zauważalne w gminach, a województwa, gdzie marszałek reprezentuje partię rządzącą otrzymały średnio 46,3 zł, wobec 24,7 zł na mieszkańca w tych, gdzie marszałek pochodzi z partii opozycyjnych w Sejmie RP<sup>54</sup>.

## Podsumowanie

W analizowanym okresie rząd stworzył i wdrażał wiele programów wsparcia samorządu, na łączną kwotę ponad 135,58 mld zł. Programy te miały na celu stymulowanie inwestycji samorządowych, w szczególności w następstwie kryzysu gospodarczego spowodowanego pandemią COVID-19. Pomimo że spowodowała ona ubytki w dochodach samorządów, to nie wywołała drastycznego jego spadku. Wpłynęła jednak na obniżenie tempa i liczby wykonywanych inwestycji. Samorządy mają kluczową rolę w odbudowie gospodarki

<sup>50</sup> D. Sześciło i in., *Rządowy Fundusz...*, s. 3.

<sup>51</sup> J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły...*, s. 5–6, 9–10.

<sup>52</sup> J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych III – utrwalane...*, s. 2–4.

<sup>53</sup> J. Flis, P. Swianiewicz, *Dotacje rządowe na inwestycje samorządowe...*, s. 4–5.

<sup>54</sup> P. Swianiewicz, J. Flis, *Rządowy Fundusz Polski Ład...*, s. 3–5.

po pandemii i przywróceniu dynamiki inwestycyjnej<sup>55</sup>. Analizując duży wzrost dynamiki dochodów samorządów w 2021 r. można stwierdzić, że programy pomocowe miały istotny wpływ na poprawę kondycji finansowej samorządów, przede wszystkim na utrzymanie ich zdolności inwestycyjnych. Warto też dodać, że część środków przyznana została na okresy dłuższe niż jeden rok, więc nie w każdym przypadku są one bezpośrednio widoczne w rocznych sprawozdaniach finansowanych sektora samorządowego. Biorąc pod uwagę rozmiar pandemii i skalę kryzysu, który wywołała oraz poziom zobowiązań finansowych podjętych przez państwo i wzrost zadłużenia, stwierdzić można, że kryzys związany z pandemią relatywnie łagodnie dotknął samorządy.

Pozytywny wydźwięk opisywanych programów i działań zepsuły kontrowersje wokół udowodnionych w badaniach naukowych dysproporcji we wsparciu na korzyść jednostek rządzonych przez polityków PiS. Niewątpliwie rządowe programy wsparcia samorządu powinny być kierowane do danych jednostek bez względu na to, kto sprawuje w nich władzę, na bazie jasnych i przejrzystych kryteriów. Rozwój lokalny jest w interesie wszystkich i powinien być sprawą apolityczną.

## Bibliografia

- Antoniewska-Stasiak M., *Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2017 r.*, «Finanse Komunalne» 2018, nr 7–8.
- Bober J., Bereza J., Kubalski G., Moorthi G., Piszczek M., Sołtyk P., Surówka K., Zachariasz I., *Skutki w dochodach i wydatkach jednostek samorządu terytorialnego będące następstwem wprowadzenia stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-COV-2*, Warszawa–Kraków 2020.
- Bojarowicz T., *Relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a administracją rządową w warunkach pandemii COVID-19*, «Polityka i Społeczeństwo» 2020, nr 4(18).
- Budner-Iwanicka L., *Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 r.*, «Finanse Komunalne» 2022, nr 4.
- Bukowski S., *Alarm dla finansów samorządowych*, «Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego» 2020, nr 6.
- Czekaj M., Wiktorzak M., *Wpływ zmian w zakresie opodatkowania podatkiem dochodowym osób fizycznych na dochody jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Ujęcie historyczne oraz prognostyczne*, «Finanse Komunalne» 2022, nr 1.
- Czudec A., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego w okresie pandemii*, «Finanse Komunalne» 2021, nr 5.
- Dębkowska, K., Kłosiewicz-Górecka, U., Szymańska, A., Ważniewski, P., Zybortowicz, K., *Polskie miasta w czasach pandemii*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2020.
- Flis J., Swianiewicz P., *Dotacje rządowe na inwestycje samorządowe – podsumowanie doświadczeń z perspektywy małych gmin*, Warszawa 2021.
- Flis J., Swianiewicz P., *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, Warszawa 2021.

<sup>55</sup> J. Łubina, *Oddziaływanie pandemii...*, s. 114.

- Flis J., Swianiewicz P., *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych III – utrwalane wzory*, Warszawa 2021.
- Flis J., Swianiewicz P., *Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – wzory podziału*, Warszawa 2021.
- Glinka K., *The biggest Polish cities in response to the first wave of the COVID-19 pandemic*, «Przegląd Politologiczny» 2021, nr 2.
- Grochowicz M., Salata-Kochanowski P. (red.), *Działania miast podczas pandemii*, Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR, Kraków 2020.
- Klimek M., *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego podczas pandemii COVID-19*, «Studia Politologiczne» 2022, vol. 64.
- Klimek M., *Działania pomocowe jednostek samorządu terytorialnego wobec epidemii*, [w:] N.G. Pikula, M. Grewiński, E. Zdebska, W. Glac (red.), *Wyzwania dla polityki społecznej w kontekście pandemii koronawirusa*, Kraków 2020.
- Kostyk-Siekierska K., *Wpływ pandemii COVID-19 na sytuację finansową i funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego*, «Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie» 2021, nr 51(3).
- Kowalska I., Grzelka D., *Ubytek dochodów JST w 2020 r. wynikający z przeciwdziałania COVID-19 (działania dyskrecyjne)*, «Finanse Komunalne» 2021, nr 6.
- Kowalska I., Jurewicz D., *Uzależnienie budżetów jednostek samorządu terytorialnego od transferów z budżetu państwa*, «Finanse Komunalne» 2020, nr 6.
- Kwiatkowski K., Tyszkiewicz W., Wójcik M., *Finanse samorządów terytorialnych po pandemii. Od kryzysu do rozwoju*, Warszawa 2021.
- Łubina J., *Oddziaływanie pandemii COVID-19 na finanse jednostek samorządu terytorialnego*, «Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu» 2021, 4(9).
- Makowski G., *Koncentracja władzy jako sposób rządzenia obozu Zjednoczonej Prawicy w latach 2015–2019. Diagnoza i konsekwencje*, «Studia z Polityki Publicznej» 2019, nr 4(24).
- Misiąg W., *Finanse samorządowe po 25 latach – stan i rekomendacje*, Warszawa 2015.
- Mrocza K., *Uwarunkowania i kierunki zmian w procesach decydowania publicznego na szczeblu samorządu w związku z pandemią koronawirusa*, «Polityka i Społeczeństwo» 2020, nr 4(18).
- Nelicki A., *Wpływ ustawodawstwa okresu pandemii COVID-19 na finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020.
- Ofiarska M., *Government Fund for Local Investments – Legal Aspects of Financial Support for Local Government Investment Projects during the COVID-19 Pandemic*, «Białystok Legal Studies – Białostockie Studia Prawnicze» 2021, vol. 26(4).
- Olejnik M., *Ewolucja reżimu politycznego w Polsce w okresie funkcjonowania rządu Beaty Szydło*, «Wrocławskie Studia Politologiczne» 2019, nr 26.
- Piłat A., Rozkrut M., Samołyk O., Walewski M., *Badanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle COVID-19*, Bank Gospodarstwa Krajowego Biuro Badań i Analiz, Warszawa 2020.
- Sójka A., *Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2018 r.*, «Finanse Komunalne» 2019, nr 7–8.
- Swianiewicz P., Flis J., *Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – wzory podziału*, Warszawa 2021.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Ewolucja sytuacji finansowej samorządów terytorialnych w Polsce po 2014 roku*, Warszawa 2020.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Inwestycje samorządowe 2016–2018*, «Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego» 2019, nr 19.

- Szczegóła L., Kwiatkowski M., *Alternacja systemowa. „Dobra zmiana” w perspektywie socjologii sfery publicznej*, «Studia Socjologiczne» 2017, t. 4, nr 227.
- Sześciło D., Gąsiorowska A., Łapszyński R., Zakroczyński S., *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych: każdemu według potrzeb czy według barw politycznych?*, Warszawa 2020.
- Ślemp B., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego w dobie pandemii COVID-19 w Polsce a efektywne wykonywanie zadań publicznych przez samorząd terytorialny – analiza prawna najważniejszych zagadnień ustrojowych oraz alternatywnych metod finansowania komunalnych zadań publicznych*, «Samorząd Terytorialny» 2021, nr 9.
- Zawora J., Zawora P., *Determinanty finansowe realizacji inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2013–2018*, «Finanse Komunalne» 2019, nr 11–12.

Wojciech Mincewicz\*

## Potencjał wykorzystania technologii blockchain na szczeblu samorządu terytorialnego\*\*

The potential of using blockchain technology  
at the level of local government

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** blockchain, technologia, lokalność, cyfryzacja, samorząd terytorialny

**Keywords:** blockchain, technology, locality, digitization, local government

**Abstrakt:** Celem artykułu jest analiza możliwości wykorzystania technologii blockchain na szczeblu samorządu terytorialnego. Do oceny potencjału wykorzystania łańcucha bloków wykorzystano analizę literatury przedmiotu oraz metodę studium przypadku. Badane były rozwiązania już istniejące, obserwowane i wdrożone z powodzeniem w innych państwach. Posługując się metodą studium przypadku zidentyfikowano cztery obszary implementacji, to jest: wspomaganie procesów wyborczych, funkcjonowanie administracji, cyberbezpieczeństwo oraz sprawne funkcjonowanie łańcucha dostaw. Prowadzona diagnoza w odniesieniu do stanu zaawansowania prac w Polsce wskazuje na istotne problemy i wyzwania, w tym brak spójnych działań na szczeblu władzy centralnej. Wykorzystanie technologii łańcucha bloków ma w polskim samorządzie charakter incydentalny. Możliwość poprawy i przyspieszenia prac dostrzegać należy w działaniach Unii Europejskiej, która od kilku lat przyjmuje rozwiązania mające na celu zintensyfikować procesy wdrożeniowe.

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0460-9158>, politolog, socjolog, doktorant w Katedrze Socjologii Polityki i Marketingu Politycznego Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. E-mail: w.mincewicz@uw.edu.pl

\*\* Nazwy rozwiązań technologicznych, przedsiębiorstw oraz produktów komercyjnych użyte w artykule mają jedynie wartość informacyjną i stanowią studium przypadku. Nie są to treści reklamowe ani innego rodzaju nośniki, których zadaniem jest zachęcanie do nabycia produktów oferowanych przez przedsiębiorstwo prywatne.



**Abstract:** *The aim of the article is to analyze the possibilities of using blockchain technology at the local government level. The analysis of the literature on the subject and the case study method were used to assess the potential of using the blockchain. Solutions already existing, observed and successfully implemented in other countries were investigated. Using the case study method, four implementation areas have been identified, namely: supporting election processes, functioning of the administration, cybersecurity and efficient functioning of the supply chain. The diagnosis carried out in relation to the progress of works in Poland indicates significant problems and challenges, including the lack of coherent actions at the central government level. The use of blockchain technology is incidental in the Polish local government. The possibility of improving and accelerating the work should be noticed in the activities of the European Union, which for several years has been adopting solutions aimed at intensifying the implementation processes.*

## Wprowadzenie

Po ponad dekadzie od pierwszej udanej implementacji, coraz większa grupa autorów wskazuje, że powstanie technologii blockchain to rozpoczęcie nowej ery w sieciowym przetwarzaniu informacji<sup>1</sup>. Dotychczasowe doświadczenie pokazuje, że wykorzystanie technologii łańcucha bloków sprawia, że transfer danych odbywa się w sposób bezpieczny, bezpośredni, zwalidowany. Sieć służąca do przesyłu określana jest jako „inteligentna”, dzięki wbudowanym w jej działanie mechanizmom protokołu kryptograficznego, który automatycznie identyfikuje, sprawdza poprawność, a następnie potwierdza przetwarzane informacje w sieci<sup>2</sup>. W rezultacie powstaje nowa forma „algorytmicznego zaufania”, która zasadniczo różni się od tradycyjnie rozumianego zaufania, dotyczącego relacji między ludźmi. Następstwem zachodzącego procesu jest zmarginalizowanie roli tradycyjnych pośredników, którzy są odpowiedzialni za weryfikację i walidację przesyłanych informacji. Tworzy się bowiem instytucjonalna struktura społeczna oparta na procesach komputerowego przetwarzania informacji<sup>3</sup>. Masowe wdrożenie i upowszechnienie technologii blockchain

<sup>1</sup> Np. F. Yannas, *A new era of food transparency powered by blockchain*, «Innovations: Technology, Governance, Globalization» 2018, no. 12(1–2), s. 46–56; L. Ante, P. Sandner, I. Fiedler, *Blockchain-based ICOs: Pure hype of the dawn of a new era of startup financing?* «Journal of Risk and Financial Management» 2018, no. 11(4); G.T. Suyambu, M. Anand, M. Janakirani, *Blockchain – A most disruptive technology on the spotlight of world engineering education paradigm*, «Procedia Computer Science» 2020, no. 172, s. 152–158.

<sup>2</sup> M. Swan, P. De Filippi, *Toward a philosophy of blockchain: a symposium: introduction*, «Metaphilosophy» 2017, no. 48(5), s. 605.

<sup>3</sup> M. Nahotko, *Zarządzanie mediami elektronicznymi z wykorzystaniem technologii blockchain w komunikacji naukowej*, «Zarządzenie mediami» 2021, t. 9(3), s. 430.

może skutkować istotnymi zmianami w wielu sferach życia społecznego<sup>4</sup>. Jak wskazuje Dariusz Dudek, technologia znajdzie zastosowanie wszędzie tam, gdzie właściwe zarządzanie informacją elektroniczną pozwala obniżyć koszty transakcji, przyspieszać rozliczenia przy jednoczesnym wzroście przejrzystości, gdzie liczy się bezpieczeństwo oraz ograniczenie możliwości duplikowania dokumentów, a także wspomaganie innowacyjności<sup>5</sup>. Pierwszym znanym przykładem pełnego wdrożenia technologii jest Bitcoin. Pierwotnie blockchain stanowił podstawę kryptowalut, jednak może być on stosowany do przesyłania i rejestrowania także innych cyfrowych zapisów. Korzyści o charakterze ekonomicznym, politycznym oraz prawnym wynikające z używania technologii coraz częściej świadczą o tym, że blockchain ma ogromny potencjał wywołania „twórczej destrukcji” (inne tłumaczenie twórcze niszczenie)<sup>6</sup>. W efekcie może doprowadzić do rekonfiguracji wszystkich aspektów funkcjonowania społeczeństwa. Wynika to przede wszystkim z tego, że technologię tę cechuje odporność na manipulacje i awarie<sup>7</sup>. Na potrzeby akademickie, wyróżnione zostały trzy generalne kategorie obszarów odnoszące się do trzech generacji technologii. Pierwsza generacja 1.0., to najbardziej pierwotna forma związana z kryptowalutami i obsługą płatności oraz aplikacji. Nadbudowę i modyfikację łańcuchów pierwszej generacji możemy obserwować, od momentu, gdy powstał pomysł wykorzystania technologii do celów innych niż kryptowaluty. Warstwa 2.0. dotyczyć będzie różnych aktywów finansowych takich jak akcje, obligacje, kredyty hipoteczne, ale także inteligentnych kontraktów, platform Ethereum i Hyperledger. Zaproponowane przez Vitalika Butarina, twórcę platformy Ethereum rozwiązanie dało możliwość tworzenia autonomicznych organizacji, które są niezależne od ingerencji człowieka. Inteligentne kontrakty to programy, które działają wykorzystując mechanizm blockchain, a jego poprawne wykonanie jest egzekwowane przez protokół konsensusu. W kolejnych latach pojawiły się pomysły implementacji technologii w branży pozaekonomicznej: służbie zdrowia, mediach, wymiarze sprawiedliwości czy też instytucjach rządowych, co złożyło się na warstwę 3.0. Futurologicy snują wizję jednego łańcucha bloków, publicznego, z którego każdy będzie mógł korzystać. Łańcuch bloków X.0. będzie oferował rozmaite usługi, a agendy będą

---

<sup>4</sup> Por. W. Szpringer, *Blockchain jako innowacja systemowa. Od internetu informacji do internetu wartości*, Warszawa 2019, s. 72.

<sup>5</sup> D. Dudek, *Możliwości wykorzystania technologii blockchain w obszarze edukacji*, «Informatyka Ekonomiczna» 2017, nr 3(45), s. 59.

<sup>6</sup> Za. J.A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, M. Rusiński (tłum.), Warszawa 2009, s. 99–105.

<sup>7</sup> W. Szpringer, *Fintech i blockchain – kierunki rozwoju gospodarki cyfrowej*, «Studia BAS» 2019, nr 1(57), s. 10.

z niego korzystać, aby podejmować racjonalne decyzje i wchodzić w interakcję z innymi agendami działającymi w imieniu człowieka<sup>8</sup>.

Potencjał wdrożeniowy technologii oparty jest na unikatowym wykorzystaniu w jednym narzędziu znanych od lat rozwiązań kryptograficznych. Łańcuch bloków charakteryzuje się rozproszoną architekturą sieci, wykorzystaniem algorytmów kryptograficznych, brakiem możliwości modyfikacji danych historycznych, przejrzystością, bezpieczeństwem oraz zaufaniem opartym na konsensusie. Pozwala nieznanym się jednostkom przesyłać unikalny cyfrowy zapis w sposób bezpośredni, bez ryzyka kopiowania<sup>9</sup>. Pomimo tego, że w przestrzeni publicznej powszechnie znane są rozwiązania komercyjne, blockchain coraz częściej wykorzystywany jest przez rządy poszczególnych państw dla zachowania porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz poprawy jakości oferowanych usług publicznych. W ostatnich latach podmioty państwowe, jaki i organizacje międzynarodowe na całym świecie zaczęły wykorzystywać technologię między innymi do: zarządzania tożsamością cyfrową, w obszarze zdrowia, żywności i rolnictwa, ewidencji gruntów, zamówień publicznych, obronności, lotnictwa i logistyki<sup>10</sup>.

Celem prezentowanego artykułu jest analiza możliwości wykorzystania technologii blockchain na szczeblu samorządu terytorialnego. Tekst został podzielony na trzy główne części. W pierwszej przedstawiona została istota technologii blockchain jako nowego źródła zapisu i transferu informacji. Na tym etapie zdefiniowano najistotniejsze elementy, które w sposób istotny wpływają na poziom bezpieczeństwa zaprojektowanych systemów. Ze względu na mnogość rozwiązań, które powstały w oparciu o blockchain, kluczowe elementy technologiczne zostały opisane na przykładzie bitcoina, jako pierwszego udanego przykładu pełnego wdrożenia. Część druga artykułu, oparta została o studium przypadku. Przedstawione możliwości wykorzysta-

<sup>8</sup> M. Swam, *Blockchain: Blueprint for a New Economy*, Newton MA 2015, s. ix; I. Bashir, *Blockchain – Zaawansowane zastosowanie łańcucha bloków*, T. Walczak (tłum.), wyd. 2, Gliwice 2019, s. 36–37.

<sup>9</sup> I. Lin, T. Liao, *A Survey of Blockchain Security Issues and Challenges*, «International Journal of Network Security» 2017, nr 5, s. 653–659; S.S. Shetty, Ch.A. Kamhoua, L.L. Njilla, *Blockchain i bezpieczeństwo systemów rozproszonych*, K. Konatowicz (tłum.), Warszawa 2020, s. 3–19; K. Ciupa, *Blockchain: wartość w trzech wymiarach*, Warszawa 2020, s. 50 i n.

<sup>10</sup> Zob. np. J. Clifron, L.A. Pal, *The policy dilemmas of blockchain*, «Policy and Society» 2022, no. 41(3), s. 321–327; A. Mohammad, S. Vargas, *Barriers Affecting Higher Education Institutions' Adoption of Blockchain Technology: A Qualitative Study*, «Informatics» 2022, no. 9; L. Hang, Ch. Chen, L. Zhang, J. Yang, *Blockchain for applications of clinical trials: Taxonomy, challenges, and future directions*, «IET Commun» 2022; L. Rezaei, R. Babazadeh, *An Overview of The Impact of Blockchain Technology on the Meat, Fruit and Vegetable Supply Chains*, «International Journal of Industrial Engineering & Production Research» 2022, vol. 33, no. 4.

nia posłużą weryfikacji hipotezy o przydatności technologii blockchain jako potencjalnego narzędzia służącego wspomagananiu rozmaitych procesów. Wskazane zostały istotne zalety rozwiązania, które pozwalają zdefiniować istotne przewagi w zestawieniu z dotychczas znanymi. W części trzeciej autor odwołuje się do doświadczeń polskich na szczeblu lokalnym, już zaprezentowanych bądź znajdujących się na etapie prac badawczo-wdrożeniowych. Zakończenie stanowi syntetyczne podsumowanie studium. Na potrzeby prac wykorzystane zostały źródła o charakterze naukowym w postaci publikacji akademickich, źródeł internetowych oraz raportów i opracowań.

## Blockchain jako technologia (r)ewolucji

Termin *blockchain*, czyli łańcuch bloków, powstał z zestawienia słów *block* (jako blok zapisów) oraz *chain* (łańcuch, powiązanie, sieć)<sup>11</sup>. Nazwa wywodzi się od sposobu, w jakim dane przechowywane w rejestrze są zorganizowane. Opisowo bowiem blockchain to wydłużająca się lista połączonych ze sobą bloków (ogniwi łańcucha), w których zgrupowana jest określona ilość danych, w pierwotnej formie transakcji kryptowalutowych. Każdy nowy blok jest dołączany do poprzedniego i zawiera, między innymi, znacznik czasu, który określa, kiedy został wytworzony, a także odnośnik (ang. *hash*) do poprzedniego bloku. Całość zabezpieczona jest przy wykorzystaniu kryptografii. Zmiana danych zawartych wcześniej w którymkolwiek bloku wymagałaby modyfikacji wszystkich następujących po nim bloków. Ze względu na trudność związaną z powtórным przeliczeniem zawartości bloków (znalezieniem hasha bloku poprzedzającego), blockchain staje się rejestrem niemodyfikowalnym.

W literaturze często podkreśla się, że zastosowane rozwiązania stanowią sprytne połączenie istniejących już przez dziesięcioleci elementów<sup>12</sup>. Blockchain można zdefiniować jako: *rozproszoną bazę danych, która zawiera stale rosnącą ilość informacji (rekordów) pogrupowanych w bloki i powiązanych ze sobą w taki sposób, że każdy następny blok zawiera oznaczenie czasu (ang. *timestamp*), kiedy został stworzony oraz link do poprzedniego bloku, będący zaszyfrowanym „streszczeniem” jego zawartości*<sup>13</sup>. Innymi słowy, łańcuch bloków to wciąż rozrastający się, bezpieczny, wspólny system prowadzenia rejestrów, w którym

---

<sup>11</sup> Pierwotnie S. Nakamoto w swoim manifeście posługiwał się określeniem *chain of blocks*. Termin *blockchain* wykształcił się po kilku latach i stał się powszechnie stosowany.

<sup>12</sup> Np. K. Włosik, *Rynek kryptowalut i tokenów z perspektywy inwestycyjnej*, Poznań 2021, s. 13.

<sup>13</sup> K. Piech, *Leksykon pojęć na temat technologii blockchain i kryptowalut*, Ministerstwo Cyfryzacji, Warszawa 2016, s. 5.

każdy użytkownik przechowuje kopię danych. Łańcuch można aktualizować tylko, gdy wszystkie strony zaangażowane w transakcje wyrażają na to zgodę. Blockchain jest technologią służącą do zdecentralizowanego, samoorganizującego się zarządzania informacją. Jest to sposób na zapis zaszyfrowanych informacji na wielu urządzeniach, współkorzystających z sieci<sup>14</sup>. Dlatego też blockchain nazywany jest niekiedy technologią rozproszonych rejestrów lub rozproszonej księgi głównej (ang. *Distributed Ledger Technology*, DLT). Stanowi rodzaj elektronicznej jawnej listy (bazy danych), na której zapisywane są chronologicznie wszystkie transakcje realizowane między użytkownikami<sup>15</sup>. Rozszerzając na zastosowanie poza-ekonomiczne można także stwierdzić, że łańcuch bloków jest zdecentralizowaną siecią typu P2P, tworzącą niezmiennie, chronologicznie uporządkowane zapisy informacji. Jest to definicja zmodyfikowana, która w ujęciu opisowym wskazuje na istotę rozwiązań cechujących technologię.

W pierwotnej postaci każdy z użytkowników blockchajna ma identyczną kopię bazy danych, nowe bloki z danymi dopisywane są zgodnie z przyjętym przez sieć algorytmem konsensusu. Jest to przykład publicznej sieci blockchain, gdzie każdy z użytkowników może pobrać dowolny fragment bazy danych lub cały zapis zawarty w rejestrze. Dzięki rozproszonej formie publiczny łańcuch bloków jest odporny na cyberataki, ponieważ agresorom trudniej uzyskać dostęp do wielu kont użytkowników niż złamać zabezpieczenia pojedynczej bazy danych. Blockchain publiczny jest bazą danych mogącą rejestrować praktycznie wszystko, pozwala na transfer coinów, ale także innych nośników wartości, takich jak na przykład papiery wartościowe czy prawa własności do nieruchomości czy nawet diamentów<sup>16</sup>. Wykorzystywana może być jako narzędzie wspomagające BigData<sup>17</sup>. Przeciwnieństwem rozwiązania pierwotnego jest blockchain prywatny, gdy algorytm ogranicza uprawnienia użytkowników związane z pobieraniem lub udostępnianiem bazy danych. Możliwość dołączenia do społeczności jest przypisana do określonej grupy użytkowników. Rozwiąza-

<sup>14</sup> J. Johnson, S. Manion, *Blockchain in Healthcare, Research, and Scientific Publishing*, «Medical Writing» 2019, no. 28(4), s. 10.

<sup>15</sup> W. Mougayer, *Blockchain w biznesie. Możliwości i zastosowania łańcucha bloków*, L. Sielicki (tłum.), Gliwice 2019, s. 30.

<sup>16</sup> Przykładowo, firma Everledger stworzyła rozproszony rejestr diamentów. Każdy diament ma przypisany unikatowy numer, który został wprowadzony do blockchajna. W ten sposób można śledzić historię transakcji każdego diamentu, co utrudnia handel kamieniami niewiadomego pochodzenia i dokonywanie przestępstw związanych z obrotem diamentami. Za: A. Sieroń, *Czy blockchain zrewolucjonizuje etykę w finansach?*, «Nowoczesny Bank Spółdzielczy» 2018, s. 3, [https://www.zbp.pl/getmedia/c9568b43-f937-4551-909e-69b74bf71ccf/Czy\\_blockchain\\_zrewolucjonizuje\\_etykw\\_finansach.pdf](https://www.zbp.pl/getmedia/c9568b43-f937-4551-909e-69b74bf71ccf/Czy_blockchain_zrewolucjonizuje_etykw_finansach.pdf) (20.08.2022).

<sup>17</sup> S. Dhanalakshmi, G.C. Babu, *An examination of big data and blockchain technology*, «Int. J. Innov. Technol. Explor. Eng.» 2019, no. 8(11), s. 3118–3122.

nia prywatne wykorzystywane są w sieciach biznesowych, gdy przekazywane są poufne dane lub też, gdy regulacje prawne uniemożliwiają poszczególnym członkom korzystanie z publicznego blockchaina. Rozwiązaniem pośrednim pomiędzy publicznym i prywatnym blockchainem jest hybrydowa forma, gdy sieć prywatna z własnym protokołem konsensusu i mechanizmami kontroli dostępu do rejestru, wykorzystuje rozwiązania publiczne.

Wspólną cechą rozwiązań opartych na blockchainie jest wykorzystanie rejestrów rozproszonych (systemu wielu współpracujących ze sobą węzłów – komputerów), które nie wymagają zaangażowania centralnego operatora czy zewnętrznego organu kontrolnego. Dzięki przyjętym algorytmom konsensusu, sieć węzłów P2P tworzy współdzieloną i w pełni zsynchronizowaną cyfrową bazę danych (księgę główną), która nie pozwala na usuwanie czy fałszowanie zarejestrowanych transakcji<sup>18</sup>. Poszczególne elementy składające się na technologię rozproszonego rejestru to przede wszystkim rozwiązania kryptograficzne, takie jak: funkcja skrótu (ang. *hash function*), drzewa skrótów (ang. *merkle trees*) oraz infrastruktura klucza publicznego (ang. *public key infrastructure*).

Funkcja skrótu, czyli wynik działania funkcji haszującej, to jeden z najistotniejszych elementów współczesnej kryptografii. Jest to funkcja, która dowolnie dużemu ciągowi znaków przyporządkowuje dowolny ciąg znaków mający niespecyficzną wartość o stałym rozmiarze. Co istotne w każdym przypadku funkcja zawiera stałą liczbę bitów. Kryptograficzna funkcja skrótu powinna spełniać dodatkowo takie właściwości jak: jednokierunkowość, odporność na drugi przeciwobraz i na tak zwaną „kolizję”<sup>19</sup>. Obliczenie skrótu jest zadaniem wykonalnym (tempo zależne od mocy urządzenia), a działanie przeciwne jest praktycznie niemożliwe do czasu upowszechnienia komputerów kwantowych. W systemie Bitcoin używane są algorytmy RIPEMD 160 oraz SHA-256. RIPEMD w łańcuchu bloków służy do tworzenia adresów Bitcoina, a algorytm SHA-256 do weryfikacji wysiłku obliczeniowego wygenerowanego przez *minerów*. Funkcja skrótu oparta na 256-bitowym algorytmie SHA to prekompilowany kontrakt dostępy pod adresem 0x2 i generujący skrót SHA256 danych wejściowych. Ilość paliwa wymagana dla algorytmu zależy od wielkości danych wejściowych. Dane wejściowe to 32-bajtowa wartość. Funkcja skrótu oparta na 160-bajtowym algorytmie RIPEMD służy do tworzenia 160-bitowego skrótu RIPEMD, a dostępna jest pod adresem 0x3. Dane wyjściowe z tej funkcji to 20-bajtowa wartość. Wymagana ilość paliwa nie-

---

<sup>18</sup> K. Kosior, *Zastosowanie technologii blockchain w rozwoju ubezpieczeń rolniczych – przegląd aplikacji i rozwiązań*, «Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia» 2021, nr 1(75), s. 113.

<sup>19</sup> P. Rodwald, *Kryptograficzna funkcja skrótu*, «Zeszyt Naukowy Akademii Marynarki Wojennej» 2013, nr 2(193), s. 91–92.

zbędna do jej wygenerowania, podobnie jak w przypadku SHA jest zależna od ilości danych wejściowych<sup>20</sup>.

Funkcja skrótu w przypadku Bitcoina jest wykorzystywana do zrealizowania drugiego narzędzia kryptograficznego, jakim jest podpis cyfrowy. W celu likwidacji pośrednika, twórcy systemu wykorzystali kryptografię klucza publicznego oraz otwarty rejestr transakcji, który jest zapisywany w blockchainie. Podpis cyfrowy jest mechanizmem kryptograficznym. W systemie bitcoina podpis cyfrowy dowodzi, że właściciel klucza autoryzował wydanie danej kwoty oraz daje rękojmię prawdziwości. Algorytm tworzenia podpisu cyfrowego jest dwuetapowy. W pierwszej kolejności obliczany jest skrót pakietu danych. Na tym etapie zapewniana jest ich integralność, ponieważ skrót można ponownie obliczyć po stronie odbiorcy i dopasować do pierwotnego skrótu, aby sprawdzić, czy dane nie zostały zmodyfikowane w trakcie ich transferu. Podpisanie skrótu odbywa się za pomocą klucza prywatnego nadawcy, ponieważ tylko jednostka podpisująca ma określony klucz prywatny. W tym drugim kroku jednostki otrzymują gwarancję autentyczności podpisu i podpisania danych. Podpisy cyfrowe mają zatem kilka ważnych cech. W pierwszej kolejności są autentyczne, co oznacza, że odbiorca może sprawdzić poprawność podpisów cyfrowych. Są także niepodrabiane, co oznacza, że nie można wygenerować podpisanego komunikatu innego niż utworzonego przez prawowitego nadawcę. Są także jednorazowego użytku, co oznacza, że dany klucz można zastosować tylko raz. Podpis ten jest unikalny dla każdego zestawu danych i zawiera informację o nadawcy, treści i czasie zdarzenia<sup>21</sup>.

Szyfrowanie i przesyłanie danych możliwe jest dzięki wykorzystaniu kryptografii. Bitcoin korzysta z kryptografii asymetrycznej. Kryptografia z kluczem asymetrycznym używa pary kluczy: klucza publicznego i klucza prywatnego, które są powiązane ze sobą matematycznie z wykorzystaniem funkcji Eulera. Klucze prywatne służą do cyfrowego podpisywania transakcji. Klucze publiczne są używane do wyprowadzania adresów. Kryptografia z kluczem asymetrycznym umożliwia sprawdzenie, czy użytkownik przekazujący wartość innemu użytkownikowi posiada klucz prywatny, który jest w stanie podpisać otrzymanie wiadomości. Klucze prywatne służą do cyfrowego podpisania transakcji.

<sup>20</sup> L. Wang, i in., *Cryptographic primitives in blockchains*, «Journal of Network and Computer Applications» 2019, no. 127, s. 43–58.

<sup>21</sup> Zob. A.M. Antonopoulos, *Bitcoin dla zaawansowanych. Programowanie z użyciem otwartego łańcucha bloków*, T. Walczak (tłum.), Gliwice 2018, s. 155–161; G. Koziół, *Podpis elektroniczny – rozwiązania techniczne i uwarunkowania prawne*, «Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych/Szkoła Główna Handlowa» 2014, nr 33, s. 265–280; W. Mincewicz, *Blockchain technology and national security-the ability to implement a blockchain in the area of national security*, «De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności» 2020, nr 6(2), s. 120.

Klucz prywatny to 256-bitowe losowo wybrane liczby z przedziału określonego w zaleceniach dotyczących Algorytmu krzywych eliptycznych (ECDSA). Klucz prywatny jest zwykle kodowany w formacie *Wallet Import Format* (WIF), co ułatwia ich kopiowanie i użytkowanie. WIF umożliwia zapis kompletnego klucza prywatnego w innym formacie. Dane w formacie WIF można przekształcić klucz prywatny i na odwrót<sup>22</sup>.

Klucz publiczny znajduje się w łańcuchach bloków i wszyscy użytkownicy sieci mają do nich dostęp, zatem jest powszechnie dostępny i publikowany przez właściciela klucza prywatnego. Klucze publiczne są generowane na podstawie kluczy prywatnych dzięki matematycznej zależności między rodzajami kluczy. Gdy transakcja podpisana kluczem prywatnym zostanie rozesłana w sieci Bitcoina, klucze publiczne są używane przez węzły do sprawdzania, czy dana transakcja rzeczywiście została podpisana odpowiednim kluczem prywatnym.

## **Możliwości wykorzystania technologii blockchain na poziomie samorządu lokalnego**

Zgodnie z tym, co sygnalizowano we wstępie, transakcyjna struktura protokołów blockchain umożliwia transfer różnych zasobów zapisanych w postaci cyfrowej (nie tylko kryptowalut). Daniel Drescher podkreśla, że łańcuch bloków nie poddaje ocenie przetwarzanych danych, stąd też ich zakres, jak i ilość obszarów potencjalnego zastosowania jest tak szeroki i różnorodny, jak działalność człowieka. Jako przykładowe możliwości wykorzystania wymienia: zarządzanie płatnościami, wykorzystanie przy tworzeniu zasobów cyfrowych czy też cyfrowej tożsamości. Łańcuch bloków może być także wykorzystany na przykład w digitalizacji, przechowywaniu i weryfikacji dokumentów oraz umów, dowodów własności, w świadczeniu usług notarialnych, przeprowadzeniu kontroli działalności w ramach usług audytorskich, lub w trakcie głosowania podczas wyborów<sup>23</sup>. Zbiór ten nie ma jednak charakteru zamkniętego, albowiem omówienie wszystkich zastosowań łańcucha bloków jest praktycznie niemożliwe. Należy oczekiwać, że stale będą pojawiały się nowe obszary wdrożenia. Dzieje się tak dzięki temu, że zdecentralizowana sieć, rozproszona po setkach komputerów na całym świecie, oparta o szyfrowanie przy użyciu klucza publicznego

---

<sup>22</sup> Zob. E. Vaskovskyi, *Technologia blockchain – możliwości zastosowania*, Ośrodek Badań i Analiz Systemów Finansowych ALTERUM, s. 13, <http://alterum.pl/uploaded/EVblockchain.pdf> (15.08.2022).

<sup>23</sup> D. Drescher, *Blockchain. Podstawy technologii łańcucha bloków w 25 krokach*, L. Sielicki (tłum.), Gliwice 2019, s. 202.



i prywatnego, stanowi bezpieczną konstrukcję do przechowywania i transferu informacji oraz danych. Wśród najczęściej przywoływanych w literaturze przedmiotu przykładów wdrożenia technologii znajduje się zastosowanie technologii blockchain dla usprawnienia: (1) zarządzania łańcuchem dostaw; (2) zarządzania cyfrową tożsamością; (3) potwierdzania praw własności; (4) rozwiązaniach finansowych; (5) elektronicznego głosowania; (6) ubezpieczeniach; (7) Internecie Rzeczy. Biorąc pod uwagę przywołane przykłady zastosowań narzędzi blockchain w technologiach usprawniających procesy biznesowe, można stwierdzić, iż mają one duży potencjał, aby odmienić niemal każdą dziedzinę życia oraz techniki. Jednak powszechne zastosowanie omawianej technologii nie nastąpi szybko. Podobnie jak w przypadku innych technologii proces ten będzie miał charakter ewolucyjny, a nie rewolucyjny. Dopiero wraz ze wzrostem świadomości i wiedzy możliwe będzie masowe wykorzystanie<sup>24</sup>. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń kolejnych państw poniżej zidentyfikowane zostały cztery sfery, gdzie technologia blockchain znajduje (lub może znaleźć) zastosowanie na poziomie samorządu lokalnego. Do takich sfer działalności człowieka zaliczone zostało: (1) wspomaganie procesów wyborczych; (2) funkcjonowanie administracji samorządowej; (3) cyberbezpieczeństwo; (4) wspomaganie łańcucha dostaw.

## Wspomaganie procesów wyborczych

Problem głosowania elektronicznego (określanego jako *e-voting*) stanowi obszar prac wielu badaczy, zarówno w Polsce, jak i na świecie<sup>25</sup>. Chociaż wraz

<sup>24</sup> H. Dikariev, M. Miłosz, *Blockchain technology and its application*, «Journal of Computer Sciences Institute» 2018, no. 6, s. 59–61; R. Włodarczyk, J. Tomala, M. Sikorska, *Bitcoin, blockchain, rynku surowcowe*, Warszawa 2021, s. 92–95.

<sup>25</sup> Zob. np. S. Kumer, E. Walia, *Analysis of electronic voting system in various countries*, «International Journal on Computer Science and Engineering» 2011, no. 3(5), s. 1825–1830; G.O. Ofori-Woumfo, E. Paatey, *The design of an electronic voting system*, «Research Journal of Information Technology» 2011, no. 3(2), s. 91–98; M.M. Sarker, T.M.N.U. Akhund, *The roadmap to the electronic voting system development: a literature review*, «International Journal of Advanced Engineering, Management and Science» 2016, no. 2(5); J.P. Gibson i in., *A review of e-voting: the past, present and future*, «Annales of Telecommunications» 2016, no. 71(7), s. 279–286. W literaturze polskiej zobacz np. J. Nowak, *Aktywność obywateli online: teorie a praktyka*, Lublin 2011, s. 185–233; M. Musiał-Karg, *Elektroniczne głosowanie. Wybrane dylematy dotyczące e-votingu*, [w:] M. Marczevska-Rytko (red.), *Demokracja elektroniczna: kontrowersje i dylematy*, Lublin 2013, s. 81–95; K. Młyńczak-Sachs, *Głosowanie elektroniczne w Holandii – od maszyn do głosowania przez wybory internetowe po kartki i ołówki*, [w:] M. Musiał-Karg (red.), *Demokracja w obliczu nowych mediów. Elektroniczna demokracja, wybory przez Internet, kampania w sieci*, Toruń 2013, s. 66–85; M. Musiał-Karg, *E-demokracja, e-partycypacja i e-głosowanie, czyli o tym jak*

z rozwojem technologicznym opracowywano kolejne systemy, które miały zapewnić bezpieczeństwo i prywatność w trakcie głosowania, to nadal nie są one całkowicie odporne na manipulacje. Systemy głosowania oparte na łańcuchu bloków mogą rozwiązać wymienione problemy, zapewniając bezpieczeństwo oraz automatyczne zliczanie głosów z pełną historią. Bezpieczeństwo jest zapewniane w wyniku gwarantowania integralności i uwierzytelniania głosów za pomocą kryptografii klucza publicznego, standardowo stosowanej w łańcuchach bloków. Ponadto blockchain daje pewność, że głos oddany jest raz, wyłącznie przez uprawnioną osobę. Oprócz bezpieczeństwa, innym argumentem za wykorzystaniem rejestru zbudowanego na blockchainie w realizacji procesu wyborczego, również na poziomie samorządu są kwestie ekonomiczne. Digitalizacja wyborów oznacza bowiem zredukowanie do niezbędnego minimum składu komisji wyborczych, czy brak konieczności drukowania kart do głosowania.

Przykładem wykorzystania w praktyce technologii blockchain do przeprowadzenia wyborów na poziomie lokalnym, regionalnym jest Zug, mały kanton w Szwajcarii pod Zurychem. Rozwiązanie opracowane przez Luxoft Holding w 2018 roku posłużyło mieszkańcom do głosowania nad przepisami budżetowymi oraz wykorzystywaniem technologii blockchain w przyszłości. Opracowana platforma bazowała na Hyperledgerze i została przetestowana na relatywnie niewielkiej grupie wyborców w głosowaniu lokalnym, co nie powinno jednak dziwić ze względu na tradycję demokracji bezpośredniej w Szwajcarii. Z możliwości wzięcia udziału w głosowaniu skorzystało niespełna 30 procent uprawnionych osób, którzy rejestrowali się w miejskim urzędzie przez system eID<sup>26</sup>. Na dużo większą skalę blockchain wykorzystany został w listopadzie 2018 roku, gdy odbywały się wybory w Tajskiej Partii Demokratycznej. Łącz-

---

zwiększać zaangażowanie obywateli w dobie Internetu, [w:] M. Rachwał (red.), *Uwarunkowania i mechanizmy partycypacji politycznej*, Poznań 2017, s. 87–100; M. Musiał-Karg, *Elektroniczne głosowanie w opinii Polaków: postawy i poglądy na temat e-voting*, Poznań 2020. O wykorzystaniu technologii blockchain w e-votingu zobacz: E. Zaghloul, T. Li, J. Ren, *d-BAME: distributed blockchain-based anonymous mobile electronic voting*, «IEEE Internet of Things Journal» 2021, no. 8(22), s. 16585–16597; U. Jafar i in., *Blockchain for electronic voting system – review and open research challenges*, «Sensors» 2021, no. 21(17) oraz K. Kushal, S. Ułkarsh, K. Sheetal, *Blockchain Based E-Voting System*, «Journal of Management and IT» 2022, vol. 13, issue 1, s. 64–69.

<sup>26</sup> A. Offerman, *Swiss City of Zug issues Ethereum blockchain-based eIDs*, <https://joinup.ec.europa.eu/collection/egovernment/document/swiss-city-zug-issues-ethereum-blockchain-based-eids> (15.09.2022); R. Maccabe, *Report on Switzerland's First Blockchain-Based Vote Reveals Citizens Want More e-voting*, <https://www.luxoft.com/pr/report-on-switzerlands-first-blockchainbased-vote-reveals-citizens-want-more-evoting/> (20.09.2022).

nie w całym kraju oddano 127 tysięcy głosów<sup>27</sup>. W Korei Południowej z kolei zafunkcjonował system do głosowania oparty na technologii blockchain w trakcie referendum w prowincji Gyeonggi-do. Produkt przedsiębiorstwa Bloko sprawdził się i zgodnie z planami ma być wdrożony w całym kraju oraz zostać zintegrowany z systemem K-Voting<sup>28</sup>.

Oprócz wymiaru politycznego, głosowanie z wykorzystaniem aplikacji opartych na blockchainie, mogą znaleźć zastosowanie w mniejszej skali, *de facto* niemal w każdej spółce, w tym także spółce miejskiej. Odbywające się sposób tradycyjny Walne Zgromadzenia wymagają fizycznej obecności, co szczególnie w czasach pandemii COVID-19 oznaczało liczne problemy organizacyjne. Liderem we wdrażaniu platform opartych na blockchainie, które umożliwią akcjonariuszom wzięcie udziału w Walnym Zgromadzeniu jest Estonia. Już w 2016 roku *National Association of Securities Dealers Automated Quotations Tallinn* rozpoczął prace rozwojowe<sup>29</sup>. W 2019 roku zakończył się pilotaż rozwiązań i rozpoczął się proces systematycznego wdrażania<sup>30</sup>.

## Funkcjonowanie e-administracji

Do klasycznych akademickich przykładów cyfryzacji wszelkich usług publicznych należy wspomniana już Estonia, gdzie według szacunków 99% usług publicznych oferowanych jest obywatelom w systemie ciągłym, to jest 24 godziny na dobę, przez 7 dni w tygodniu<sup>31</sup>. Zaprojektowane rozwiązanie sprawia, że dane obywateli (w tym dane wrażliwe) nie są scentralizowane, co w sposób istotny zmniejsza ryzyko ich niepożądanego wykorzystania. Intensywne prace nad wdrożeniem rozwiązań cyfrowych w Estońskiej administracji prowadzone są równoległe z rozwojem Internetu, a ich początek datuje się na

<sup>27</sup> A. Tam, *Thailand's Democrat Party holds election with blockchain*, <https://www.computerweekly.com/news/252452435/Thailands-Democrat-Party-holds-election-with-blockchain> (29.09.2022).

<sup>28</sup> M. Kowalczyk, D. Wilga, *Blockchain – perspektywy wdrożeń w sektorze publicznym*, «Collegium of Economic Analysis Annals» 2019, no. 56, s. 128; M. Emem, *South Korea to Test Blockchain-based Voting Prior to Integration with Online Voting*, 2018, <https://finance.yahoo.com/news/south-korea-test-blockchain-based-073155118.html?guccounter=1> (15.09.2022).

<sup>29</sup> NASDAQ, *CSX Corporation to Joain The NASDAQ-100 Index*, <https://ir.nasdaq.com/news-releases/news-release-details/nasdaq-blockchain-technology-transform-republic-estonia-e?releaseid=954654> (15.09.2022).

<sup>30</sup> A. Irrera, *Nasdaq successfully completes blockchain test in Estonia*, <https://www.reuters.com/article/nasdaq-blockchain-idUSL1N1FA1XK> (15.09.2022).

<sup>31</sup> Za: M. Gołębiowska, *Globalne standardy e-administracji – Estonia dzięki się doświadczeniom*, Instytut Europy Środkowej, 2020.

koniec XX wieku. Wówczas została opracowana platforma X-Road umożliwiająca integrację systemów informatycznych i bezpieczne przesyłanie danych. W 2001 roku wdrożony został elektroniczny dowód osobisty, a w 2005 roku przeprowadzono pierwsze elektroniczne głosowanie w wyborach<sup>32</sup>. Po doświadczeniach roku 2007 i ataku cybernetycznym<sup>33</sup> w kraju jeszcze większą uwagę zaczęto przywiązywać do odpornego na ingerencję zewnętrzną w sposób zarządzania. Efektem było projektowanie, testowanie, a następnie wdrażanie rozwiązań, które zapewnią bezpieczeństwo systemowi e-administracji. Platforma X-Road, na której oparta jest infrastruktura cyfrowa kraju i serwis e-Estonia, nie są wspierane przez technologię blockchain, ale już jej uzupełnienie – *Keyless Signature Infrastructure* (KSI), współtworzony przez przedsiębiorstwo Guardtime, stanowi klasyczny przykład wdrożenia<sup>34</sup>. Technologia bezkluczowego podpisu matematycznie weryfikuje wszelką aktywność elektroniczną w sieci bez administratorów, kluczy kryptograficznych czy fizycznych pracowników. Daje możliwość uwierzytelniania wszystkich sieciowych zasobów w czasie rzeczywistym. Zapewnia to całkowitą przejrzystość funkcjonowania i możliwość *de facto* automatycznej weryfikacji. Uprawnione strony mogą zweryfikować, kto uzyskał dostęp do informacji, kiedy i co może z nimi zrobić. W związku z tym państwo może wykazać integralność zapisów i zgodność z przepisami, a osoby fizyczne mogą zweryfikować prawidłowość własnych zapisów bez udziału osoby trzeciej. Inteligentne karty umożliwiają obywatelom Estonii zrealizowanie spraw urzędowych takich jak: notarialne poświadczenie aktu małżeństwa, zaświadczenie o rozwodzie, świadectwa urodzenia czy zawarcia kontraktu biznesowego<sup>35</sup>. Do enumeratywnego zbioru korzyści dla obywatela związanych z wykorzystaniem technologii blockchain zalicza się: wygodę, zwiększenie wpływów podatkowych, zmniejszenie szarej strefy, nowoczesny wizerunek państwa, które zdecydowało się na wprowadzenie rozwiązania, ograniczenie oszustw i błędów, przejrzystość realizowanych zadań, zwiększenie dostępności, niższe koszty ochrony danych obywateli<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> L. Sheeter, *Estonia forges ahead with e-vote*, BBC News, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4343374.stm> (20.09.2022).

<sup>33</sup> Np. R. Białoskórski, *Cyberzagrożenia w środowisku bezpieczeństwa XXI wieku – Zarys problematyki*, Warszawa 2011, s. 50.

<sup>34</sup> Guardtime, *Technology*, <https://guardtime.com/technology> (20.09.2022).

<sup>35</sup> Republic of Estonia, Ministry of the Interior, *Certificates and extracts*, <https://www.siseministeerium.ee/en/certificates-and-extracts> (27.09.2022).

<sup>36</sup> Government Office for Science, *Distributed Ledger Technology: Beyond block chain. A report by the UK Government Chief Scientific Adviser*, London (UK), [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/492972/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492972/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf) (20.09.2022).

Wśród innych państw, gdzie technologia blockchain znalazła zastosowanie i z powodzeniem jest wykorzystywana, są Gruzja czy Ukraina. Jednym z istotniejszych problemów o charakterze społeczno-kulturowym w państwach powstałych po upadku ZSRR jest korupcja wśród pracowników administracji na każdym szczeblu, zarówno centralnym, jak i lokalnym. Stąd też Narodowa Agencja Rejestru Praw w Gruzji wykorzystuje technologię blockchain, aby zapewnić swoim obywatelom cyfrowe zaświadczenie o ich prawach do gruntów<sup>37</sup>. Przeniesienie rejestru gruntów do blockchain skutkowało 400 razy szybszą rejestracją oraz redukcją kosztów operacyjnych na poziomie 90%<sup>38</sup>. W Ukrainie natomiast technologia posłużyła powstawaniu autonomicznych systemów prywatyzacji majątku państwowego. Dobrym przykładem wydaje się projekt sprzedaży ziemi, którego pilotaż odbył się już w 2016 roku w Odesie. Jego rezultat był na tyle obiecujący, że kilka miesięcy później władze kraju na szczeblu ogólnopaństwowym podpisały decyzję o stworzeniu i implementacji systemu państwowych aukcji internetowych zawartych w łańcuchach bloków<sup>39</sup>. Podobne projekty służące usprawnieniu rejestracji gruntów i zmniejszeniu kosztowności procesów, wdrażane zostały na przykład w Szwecji, gdzie Urząd do spraw Kartografii, Katastrów i Rejestracji Ziemi zrealizował projekt oznaczania każdej nieruchomości cyfrowym odciskiem palca. Tenże obszar wdrożenia technologii rozwijany jest w kolejnych państwach, albowiem blockchain idealnie nadaje się do potwierdzania, że dana rzecz lub dobro należy niezaprzeczalnie do konkretnej osoby i przechowuje te informacje w sposób trwały i niezmienny.

Raport *UK to Trial Blockchain in Welfare Payments* potwierdza, że technologia rozproszonego rejestru może wspomagać funkcjonowanie administracji publicznej w wielu obszarach, a w szczególności w takich działaniach, jak na przykład: zbieranie podatków, organizacja pomocy społecznej, rejestracja firm, wydawanie paszportów, prowadzenie rejestrów nieruchomości, zabezpieczenie odpowiedniego łańcucha dostaw i zapewnienie integralności rządowych rejestrów i usług<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> A. Bekhta, *Blockchain: możliwości i wyzwania dla sektora publicznego*, «Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego» 2021, nr 179, s. 196.

<sup>38</sup> Joint Research Centre of the European Commission, *Report Blockchain for digital government* 2019, <https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2019-04/JRC115049%20blockchain%20for%20digital%20government.pdf> (28.09.2022).

<sup>39</sup> B. Drażkiewicz, *Blockchain w administracji publicznej – szanse i zagrożenia*, <https://mobiletrends.pl/blockchain-w-administracji-publicznej/> (20.09.2022).

<sup>40</sup> T. Goliński, *Blockchain w administracji publicznej*, «ComputerWorld», <https://www.computerworld.pl/news/Blockchain-w-administracji-publicznej,407343.html> (25.09.2022).

## Cyberbezpieczeństwo

Cyberbezpieczeństwo wobec rozwoju technologii informacyjnych, staje się istotnym elementem funkcjonowania społeczeństwa. Problem ten dotyczy więc także funkcjonowania samorządu terytorialnego. Co coraz częściej wskazują kolejni autorzy, technologia blockchain stanowi istotny element przeciwdziałania zagrożeniom w cyberprzestrzeni<sup>41</sup>. Analizowane w artykule cztery obszary wdrożenia technologii na poziomie samorządu terytorialnego stanowią przestrzeń wzajemnie ze sobą powiązaną, homogeniczną, dlatego powtórnie warto przytoczyć przykład Estonii jako państwa stawiającego na cyfryzację. W zakresie cyberbezpieczeństwa, którego istotnym elementem są rozwiązania technologiczne oparte na blockchainie, wartym uwagi jest system podatkowy i korzyści, jakie odnoszą prowincje oraz gminy. Estońska Rada do spraw Podatków i Ceł z powodzeniem wdrożyła system E-Tax, czyli elektroniczny system składania deklaracji podatkowych. Według niezależnych zestawień dzięki wdrożonej innowacji około 98% wszystkich deklaracji podatkowych w Estonii składanych jest drogą elektroniczną<sup>42</sup>. Za pomocą bezpiecznego identyfikatora podatnik loguje się do systemu, przegląda swoje dane we wstępnie wypełnionych formularzach, dokonuje niezbędnych zmian i zatwierdza formularz deklaracji. Estonia wykorzystuje technologię blockchain do zagwarantowania integralności danych i systemów rządowych.

Zabezpieczenie infrastruktury internetowej pracy urzędów współcześnie stanowi jedno z najistotniejszych wyzwań w zakresie zarządzania. Infrastruktura oparta o łańcuch bloków wymaga, aby proces walidacji odbywał się w środowisku rozproszonym, osiągając konsensus z wieloma węzłami. Dzięki temu przeprowadzenie najpopularniejszego ataku typu *Distributed Denial of Service* (DDoS) staje się praktycznie niemożliwe. W wymiarze ilościowym najczęściej schemat realizacji ataku, który ma doprowadzić do zawieszenia funkcjonowania serwera, polega na odpytywaniu jednego serwera DNS (*Domain Name System*). Brak jednego centralnego serwera uniemożliwia lub też utrudnia prowadzenie DDoS. Ponadto dane mają charakter zintegrowany, to jest węzły w sieci wzajemnie walidują prawdziwość przechowywanych informacji. Wobec potrzeby osiągnięcia porozumienia pomiędzy *nodami* i algorytmicznego zaufania, potencjalna ingerencja zewnętrzna wymagałaby przejścia zasobów

---

<sup>41</sup> Np. R. Prakas, V.S. Anoop, S. Asharaf, *Blockchain technology for cybersecurity: A text mining literature analysis*, «International Journal of Information Management Data Insights» 2022, vol. 2, Issue. 2; P. Zhuang, T. Zamir, H. Liang, *Blockchain for cybersecurity in smart grid: A comprehensive survey*, «IEEE Transactions on Industrial Informatics» 2020, no. 17(1), s. 3–19.

<sup>42</sup> A. Bekhta, *Blockchain...*, s. 196.

sieci nieproporcjonalnych do zakładanych przez agresora celów. Wśród istotnych zalet rejestrów publicznych, wskazując na przewagi w zakresie zwalczania cyberzagrożeń, blockchain zapewnia pełną jawność. Każdy węzeł, który łączy się z siecią jest identyfikowalny, co umożliwia ujawnienie potencjalnych prób niepożądanego ingerencji, *de facto* w czasie rzeczywistym. Wśród innych *aparii* bezpieczeństwa, które mogą stanowić źródło zagrożenia w pracy urzędów lokalnych, należy wymienić słabo zabezpieczone urządzenia typu router. Wykorzystując blockchaina urzędnicy osiągają konsensus grupowy w odniesieniu do zdarzeń zwyczajnych w danej sieci. W przypadku identyfikacji zagrożenia, to jest niestandardowego działania, inteligentna sieć *de facto* sama będzie w stanie poradzić sobie z problemem.

## Wykorzystanie łańcucha bloków w logistyce

Wojna w Ukrainie i jej skutki w postaci zakłócenia łańcucha dostaw przypomniły, jak istotną rolę odgrywa brak przeszkód w realizacji bieżących potrzeb konsumenckich, szczególnie w sytuacjach kryzysowych. Organizacyjny wymiar pracy urzędów na poziomie samorządu lokalnego wymaga sprawnego i niezakłóconego łańcucha dostaw produktów oraz usług w postaci choćby dostaw surowców. Potrzebę stworzenia rozwiązania optymalnego, a zarazem bezpiecznego może zaspokoić (co już się dzieje w niektórych przypadkach) technologia blockchain. Podczas procesów logistycznych realizowana jest wymiana wielu dokumentów oraz danych, do których wgląd powinna mieć każda z uprawnionych stron. Wprowadzenie technologii blockchain do sektora logistyki pozwoliło na ewidencje, podgląd oraz synchronizację transakcji bez udziału pośredników. Ponadto przyniosło to wiele ułatwień w systemach logistycznych i łańcuchach dostaw, jeśli chodzi o śledzenie ładunków. Współcześnie coraz częściej używane jest pojęcie Logistyki 4.0, w związku z czwartą rewolucją przemysłową<sup>43</sup>, gdzie kluczową rolę odgrywać będzie: współpraca wszystkich ogniw łańcucha wymiany, stałe połączenie, elastyczność w adaptacji, integralność danych cyfrowych ze światem fizycznym, a właśnie takowe cechy gwarantuje technologia blockchain<sup>44</sup>. Śledzenie pochodzenia i przemieszczania w całym łańcuchu dostaw ma znaczącą rolę przy elementach o wysokiej wartości, takich jak towary luksusowe, farmaceutyki, kosmetyki czy elektronika.

<sup>43</sup> Zob. K. Schwab, *Czwarta rewolucja przemysłowa*, A.D. Kamińska (tłum.), Warszawa 2018.

<sup>44</sup> Zob. M. Zaczyk, *Key areas of blockchain technology application in logistics*, «Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie/Politechnika Śląska» 2021, nr 152, s. 251; R. Barcik, *Istota i rozwój logistyki 4.0*, «Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania GWSH» 2020, nr 14, s. 21–38.

Jest także istotne w usprawnieniu pracy każdego urzędu, aby proces dostaw odbywał się bez zakłóceń. Technologia pozwala ograniczyć wszelkiego rodzaju potencjalne nadużycia oraz błędy<sup>45</sup>.

Jednym z pierwszych przykładów wdrożenia technologii blockchain w procesie logistyki jest produkt firmy Wal-Mart, stworzony przy współpracy z IBM. Aplikacja pozwala śledzić produkty na każdym etapie, poczynając od procesu wytworzenia, transportu, aż do trafienia do sprzedaży detalicznej. Wdrożone w sieci sklepów rozwiązanie stanowi gwarant jakości produktu, a od strony zamawiającego umożliwia pełną kontrolę całego procesu, szybkość oraz przejrzystość działania. Innym przykładem zastosowania technologii blockchain w rozwiązaniach logistycznych jest duńska A.P. Moller-Maersk, gdzie wdrożenie systemu pozwoliło w sposób istotny zredukować koszt funkcjonowania przedsiębiorstwa i usprawnić łańcuch realizowanych dostaw<sup>46</sup>. UPS z kolei stosuje technologię dla digitalizacji usług celnych przez siebie świadczonych. Wśród znanych globalnie marek wykorzystujących technologię blockchain w logistyce znajdują się Carrefour oraz Samsung<sup>47</sup>. Są to przykładowe rozwiązania wdrażane w sektorze prywatnym, ale kolejni autorzy dostrzegają także istotną rolę technologii w logistyce publicznej, wyszczególniając przy tym realizację zamówień publicznych. Właściwości technologii blockchain sprawiają, że zrealizowane z jej wykorzystaniem przetargi będą organizowane w sposób bardziej efektywny, a sam ich proces rozstrzygania przejrzysty. Projekcje przyszłości wskazują, że w najbliższej dekadzie przetwarzanie zamówień publicznych odbywać się będzie w całości online, a wobec publicznego charakteru rejestru i utrudnionej modyfikacji zapisów umieszczonych w blockchainie staje się on istotnym elementem infrastrukturalnym<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> W. Kucharczyk, M. Kucharczyk, D. Szpilko, *Zastosowanie technologii blockchain w transporcie morskim. Studium przypadku*, «Akademia Zarządzania» 2021, nr 5(3), s. 160–162.

<sup>46</sup> A. Rot, R. Zygała, *Technologia blockchain jako rewolucja w transakcjach cyfrowych. Aspekty technologiczne i potencjalne zastosowania*, «Informatyka Ekonomiczna» 2018, nr 4(50), s. 128–129.

<sup>47</sup> M. Wodnicka, *Technologie blockchain przyszłością logistyki*, «Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie» 2019, t. 41, nr 1, s. 51.

<sup>48</sup> Por. S. Kauf, *Blockchain jako platforma logistyki publicznej*, «Gospodarka Materiałowa i Logistyka» 2020, t. LXXII, nr 3, s. 19.



## **Polskie doświadczenia z blockchainem w samorządzie: uwarunkowania, próba diagnozy**

W 2016 roku w Polsce został zainaugurowany program „Od papierowej do cyfrowej Polski”<sup>49</sup>. Prace realizowane były w ramach 13 strumieni: Cyfrowe Usługi Publiczne, Cyfrowa Tożsamość, Zwiększenie Obrotu Bezgotówkowego, Schematu Krajowego, e-Faktura i e-Paragon, e-Daniny i e-Świadczenia, e-Zdrowie, e-Sprawozdawczość, Blockchain i Kryptowaluty, e-Skrzynka i e-Doręczenie, e-Transport i e-Przepływy towarów, Architektura IT, Cyberbezpieczeństwo<sup>50</sup>. W ramach programu wyodrębniona została grupa robocza do spraw rejestrów rozproszonych i blockchain, pracująca nad zapewnieniem warunków dla rozwoju zastosowań technologii w kolejnych sektorach funkcjonowania państwa. Jedynym efektem prac grupy było opracowanie i przedstawienie czterech dokumentów: 1) Token jako obligacja; 2) Weksle elektroniczne w technologii blockchain; 3) Pieczęć elektroniczna; 4) RODO i blockchain<sup>51</sup>. Dokumenty te formalnie stanowiły pierwszy etap prac powołanego zespołu, które nie były kontynuowane po zmianie struktury rządu i likwidacji Ministerstwa Cyfryzacji w 2020 roku. Chociaż w zamyśle miały mieć one charakter wiążący i obligatoryjny ich wartość można ocenić jako informacyjną, ponieważ nie nadano im rangi oficjalnej, a sama praktyka wykorzystania technologii blockchain w Polsce jest wciąż znikoma i ma charakter incydentalny, a nie systemowy.

Pozytywnym przykładem wdrożenia technologii na szczeblu samorządu jest Toruńskie Centrum Usług Wspólnych. W 2018 roku TCUW, które świadczy usługi finansowo-księgowe, płacowe oraz podatkowe zdecydowało się nawiązać współpracę z firmą Atenda w zakresie wdrożenia systemu ChainDoc. Oparte na blockchainie rozwiązanie daje możliwość uwierzytelniania dokumentów ekonomicznych przekazywanych drogą elektroniczną<sup>52</sup>. W 2019 roku z kolei samorząd województwa warmińsko-mazurskiego zdecydował się na wyemitowanie tokena „CoperniCoin” w oparciu o platformę Waves. Jego celem była promocja regionu. Token ma charakter wyłącznie społecznościowy, funkcjonuje na zasadzie punktów lojalnościowych. Pozyskanie tokenu możliwe było poprzez udział w konkursach lub innych wydarzeniach organizowanych

<sup>49</sup> Zob. Ministerstwo Cyfryzacji, *Od papierowej do cyfrowej Polski*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/od-papierowej-do-cyfrowej-polski?inheritRedirect=true> (25.09.2022).

<sup>50</sup> Tamże.

<sup>51</sup> Cyfryzacja KPRM, *Grupa robocza ds. rejestrów rozproszonych i blockchain*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/blockchain> (26.09.2022).

<sup>52</sup> b/a, *Pionierskie wdrożenie blockchain w sektorze publicznym*, <https://atende.pl/pl/aktualnosci/pionierskie-wdrozenie-blockchain-w-sektorze-publicznym> (28.09.2022). Więcej na temat centrum zobacz forum: <https://tcuw.torun.pl/>.

przez samorząd, a atrybut jego użyteczności stanowi możliwość uzyskania ulgi na przykład przy zakupie biletów do miejsc kultury<sup>53</sup>.

Jedną z wyróżniających się gmin we wdrażaniu rozwiązań opartych o technologię blockchain jest Jaworze. W 2019 roku wójt gminy Radosław Ostałkiewicz podjął decyzję o rozpoczęciu programu pilotażowego realizowanego we współpracy z iVoting. Uzasadniając rozpoczęcie prac wójt gminy stwierdził: *„Przyglądając się, chociażby z grubsza korzyściom, jakie przyniesie nam Blockchain, wymienić można, chociażby wprowadzenie głosowań przy konsultacjach społecznych, budżecie obywatelskim czy opiniowaniu projektów aktów prawa miejscowego. To również możliwość wprowadzenia wreszcie na szeroką skalę e-okienka, czyli umożliwienie mieszkańcom załatwiania ich spraw sprzed ekranu swojego komputera, tableta czy smartfona, czy wreszcie komunikowanie się mieszkańca z urzędem i odwrotnie poprzez tzw. lokalne cyfrowe ID, będące erzacem podpisu kwalifikowanego. Nie bez znaczenia przy decyzji o przystąpieniu Gminy Jaworze do tego niecodziennego w formie i treści partnerstwa były także zmiany w prawie, które od nowej kadencji staną się samorządową rzeczywistością, tj. wprowadzenia transmisji z obrad rady gminy oraz głosowań imiennych nad projektami uchwał i podawaniu ich spersonalizowanych wyników do wiadomości publicznej. Dlaczego tego wszystkiego nie przetestować samemu? A my – jako Jaworze – do odważnych i ciekawych należymy”<sup>54</sup>.*

Rozwiązanie po zakończeniu prac pilotażowych nie zostało jednak wdrożone, a sam pomysł upadł. Przykład śląskiej gminy jest jednym z nielicznych udokumentowanych prób podjętych w Polsce na szczeblu samorządu lokalnego i sugeruje na okazjonalne zainteresowanie rozwiązaniami przez władarzy lokalnych. Także startupy, który przygotowały rozwiązania oparte na blockchainie dedykowane dla samorządów (np. lokalna.net), zakończył się niepowodzeniem.

Analizując uwarunkowania prawno-normatywne związane z wdrożeniem technologii blockchain w Polsce, w tym także na szczeblu samorządu należy mieć na uwadze fakt członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Już w maju 2017 roku Komisja Europejska określiła technologię blockchain jako *mającą olbrzymi wpływ na administrację, biznes i społeczeństwo ogółem*. Aby wspierać rozwój projektów, a także wypracowywać rozwiązania, które będą miały potencjał aplikacyjny, w warstwie normatywnej w lutym 2018 roku powołane zostało przez Komisję Europejską Unijne Obserwatorium i Forum do spraw Blockchain (ang. *EU Blockchain Observatory and Forum*), którego zadaniem jest

---

<sup>53</sup> Zobacz oficjalna witryna internetowa projektu pod adresem: <https://copernico.in.pl/> (28.09.2022).

<sup>54</sup> Za: <https://bitcoin.pl/jaworze-pierwsza-gmina-ktora-zaglosuje-za-pomocą-technologii-blockchain>, <https://bitcoin.pl/jaworze-blockchain> (30.08.2022).

wspieranie innowacyjnych rozwiązań opartych o nową technologię. Pierwszy dokument, nie wiążący, ale ukierunkowujący dążenia wspólnoty stanowi rezolucja Parlamentu Europejskiego z grudnia 2018 roku. Autorzy podkreślali potencjalną wagę wpływu aplikacji opartych o technologię rozproszonego rejestru na wszystkie sektory funkcjonowania państwa<sup>55</sup>. Analiza treści tejże rezolucji wskazuje na potrzebę podjęcia działań edukacyjnych oraz normatywnych, których celem będzie pełna adaptacja technologii. Wyliczone zostały także potencjalne korzyści wynikające z wdrożenia technologii. Rezolucja PE stanowiła preludium do podjęcia działań na szczeblu wspólnotowym. Zgodnie z przyjętymi założeniami do 2024 roku Unia Europejska ustali szczegółowe ramy funkcjonowania samych kryptoaktywów, jak i procesu implementacji technologii blockchain. Możliwy jest zatem scenariusz, że Polska, zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym zobligowana będzie do wdrożenia rozwiązań choćby w zakresie e-tożsamości i e-administracji.

## Zakończenie: w kierunku inteligentnego miasta

Wyobrażenia o mieście przyszłości, samo zarządzającym się z wykorzystaniem technologii cyfrowych, wraz z rozwojem kinematografii zarezerwowane są dla twórców fantastyki naukowej. Wspólnie z rozwojem technologii blockchain, coraz odważniej zaczynają wybrzmiewać głosy, że inteligentny rejestr stanowi milowy krok dla stworzenia *smart city* i wykorzystania łańcucha bloków w inteligentnym mieście w: 1) przemyśle infrastrukturalnym i przestrzeniach użyteczności publicznej (projektowanie, rozstrzyganie przetargów), 2) zero-emisyjności; 3) zintegrowanego zarządzania danymi i infrastrukturą w tym także krytyczną i transportową<sup>56</sup>. Potencjał implementacji dostrzegany jest zarówno wśród przedstawicieli świata nauki, inwestorów, jak i decydentów politycznych. Realizowane programy pilotażowe stanowią preludium dla przyszłych rozwiązań.

Niniejszy artykuł ogniskuje się wokół aktualnego stanu prac nad wykorzystaniem technologii blockchain i stanowi próbę diagnozy oraz atrybucji trendów. Wśród wyróżnionych czterech obszarów, gdzie blockchain jest wykorzystywany

<sup>55</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie blockchain: przyszłościowa polityka handlowa (2018/2085(INI)) (2020/C 388/15).

<sup>56</sup> M.S. Alnahari, S.T. Ariaratnam, *The Application of Blockchain Technology to Smart City Infrastructure*, «Smart Cities» 2022, no. 5, s. 979–993; A. Khanna i in., *Blockchain: Future of e-governance in smart cities*, «Sustainability» 2021, no. 13(21); P.K. Sharma, J.H. Park, *Blockchain based hybrid network architecture for the smart city*, «Future Generation Computer Systems» 2018, no. 86, s. 650–655.

na świecie, szczególną uwagę zwracają państwa, które postawiły na cyfryzację, aby dokonać „milowego kroku” w rozwoju swoich gospodarek. Akademicki przykład Estonii, Szwecji, która ze względu na swoje geograficzne uwarunkowania zdefiniowała proces cyfryzacji, jako jeden z najważniejszych dla dalszego rozwoju. Obserwowane trendy wskazują, że zainteresowanie technologią blockchain jest powszechne. Rozwiązania znajdujące się poza zakresem przedmiotowym niniejszego studium, pokazują, że władze dostrzegają w technologii możliwość: 1) zmniejszenia kosztów operacyjnych, w tym ograniczenie nadużyć i błędów; 2) przejrzystość realizowanych prac; 3) zwiększenie dostępności do usług publicznych; 4) bezpieczeństwo kluczowych dla funkcjonowania obiektów.

W odniesieniu do Polski przeprowadzona analiza wskazuje na istotnie duże możliwości, wciąż niewykorzystywane. Potencjalne znaczenie dla rozwoju i stosowania technologii blockchain dla gospodarki w Polsce jest trudne do oszacowania. Pojedyncze przykłady wdrożenia i współpracy z startupami samorządów na szczeblu lokalnym stanowią pierwszy krok rozwojowy. Potrzebne są zintegrowane działania na szczeblu krajowym, wspierające innowacyjność, szczególnie zachęcające firmy z obszaru nowych technologii do inwestowania i rozwoju w Polsce. Tempo dyfuzji omawianej technologii do naszego życia codziennego zależeć będzie zatem od redukcji istniejących ograniczeń prawnych, jak i infrastrukturalnych. Nie bez wpływu pozostają procesy i wytyczone trendy przez Unię Europejską. Analiza dokumentów wskazuje, że zarówno Komisja Europejska, jak i Parlament przywiązują dużą wagę do dalszych inwestycji w rozwój technologii blockchain. Istotną barierą we wdrażaniu technologii jest poziom świadomości, zarówno społecznej, jak wśród decydentów politycznych. Podobnie jak poziom zaawansowania prac badawczo-rozwojowych pozostaje na etapie wstępnym i stanowi istotne wezwanie oraz sygnalizuje potrzebę zintensyfikowania działań edukacyjnych.

## Bibliografia

- Alnahari M.S., Ariaratnam S.T., *The Application of Blockchain Technology to Smart City Infrastructure*, «Smart Cities» 2022, no. 5.
- Antonopoulos A.M., *Bitcoin dla zaawansowanych. Programowanie z użyciem otwartego łańcucha bloków*, T. Walczak (tłum.), Gliwice 2018.
- Ante L., Sandner P., Fiedler L., *Blockchain-based ICOs: Pure hype of the dawn of a new era of startup financing?*, «Journal of Risk and Financial Management» 2018, no. 11(4).
- Bashir I., *Blockchain – Zaawansowane zastosowanie łańcucha bloków*, T. Walczak (tłum.), wyd. 2, Gliwice 2019.
- Barcik R., *Istota i rozwój logistyki 4.0*, «Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania GWSH» 2020, nr 14.
- Bekhta A., *Blockchain: możliwości i wyzwania dla sektora publicznego*, «Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego» 2021, nr 179.

- Białokórski R., *Cyberzagrożenia w środowisku bezpieczeństwa XXI wieku – Zarys problematyki*, Warszawa 2011.
- Ciupa K., *Blockchain: wartość w trzech wymiarach*, Warszawa 2020.
- Clifron J., Pal L.A., *The policy dilemmas of blockchain*, «Policy and Society» 2022, no. 41(3).
- Dhanalakshmi S., Babu G.C., *An examination of big data and blockchain technology*, «Int. J. Innov. Technol. Explor. Eng.» 2019, no. 8(11).
- Dikariev H., Miłosz M., *Blockchain technology and its application*, «Journal of Computer Sciences Institute» 2018, no. 6.
- Drażkiewicz D., *Blockchain w administracji publicznej – szanse i zagrożenia*, <https://mobiletrends.pl/blockchain-w-administracji-publicznej/> (20.09.2022).
- Drescher D., *Blockchain. Podstawy technologii łańcucha bloków w 25 krokach*, L. Sielicki (tłum.), Gliwice 2019.
- Dudek D., *Możliwości wykorzystania technologii blockchain w obszarze edukacji*, «Informatyka Ekonomiczna» 2017, no. 3(45).
- Emem M., *South Korea to Test Blockchain-based Voting Prior to Integration with Online Voting*, 2018, <https://finance.yahoo.com/news/south-korea-test-blockchain-based-073155118.html?guccounter=1> (15.09.2022).
- Guardtime, *Technology*, <https://guardtime.com/technology> (20.09.2022).
- Gibson J.P., Krimmer R., Teague V., Pomares J., *A review of e-voting: the past, present and future*, «Annales of Telecommunications» 2016, no. 71(7).
- Goliński T., *Blockchain w administracji publicznej*, «ComputerWorld», <https://www.computer-world.pl/news/Blockchain-w-administracji-publicznej,407343.html> (25.09.2022).
- Government Office for Science, *Distributed Ledger Technology: Beyond block chain. A report by the UK Government Chief Scientific Adviser*, London (UK), [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/492972/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492972/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf) (20.09.2022).
- Hang L., Chen Ch., Zhang L., Yang J., *Blockchain for applications of clinical trials: Taxonomy, challenges, and future directions*, «IET Commun» 2022.
- Irrera A., *Nasdaq successfully completes blockchain test in Estonia*, <https://www.reuters.com/article/nasdaq-blockchain-idUSL1N1FA1XK> (15.09.2022).
- Jafar U., Aziz M.J.A., Shukur Z., *Blockchain for electronic voting system – review and open research challenges*, «Sensors» 2021, no. 21(17).
- Johnson J., Manion S., *Blockchain in Healthcare, Research, and Scientific Publishing*, «Medical Writing» 2019, no. 28(4).
- Joint Research Centre of the European Commission, *Report Blockchain for digital government* 2019, <https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2019-04/JRC115049%20blockchain%20for%20digital%20government.pdf> (28.09.2022).
- Kauf S., *Blockchain jako platforma logistyki publicznej*, «Gospodarka Materiałowa i Logistyka» 2020, t. LXXII, nr 3.
- Khanna A., Sah A., Bolshev V., Jasinski M., Vinogradov A., Leonowicz Z., Jasiński M., *Blockchain: Future of e-governance in smart cities*, «Sustainability» 2021, no. 13(21).
- Kosior K., *Zastosowanie technologii blockchain w rozwoju ubezpieczeń rolniczych – przegląd aplikacji i rozwiązań*, «Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia» 2021, nr 1(75).
- Kowalczyk M., Wilga D., *Blockchain – perspektywy wdrożeń w sektorze publicznym*, «Collegium of Economic Analysis Annals» 2019, no. 56.
- Kozieł G., *Podpis elektroniczny-rozwiązania techniczne i uwarunkowania prawne*, «Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych/Szkoła Główna Handlowa» 2014, nr 33.
- Kucharczyk W., Kucharczyk M., Szpilko D., *Zastosowanie technologii blockchain w transporcie morskim. Studium przypadku*, «Akademia Zarządzania» 2021, nr 5(3).

- Kumer S., Walia E., *Analysis of electronic voting system in various countries*, «International Journal on Computer Science and Engineering» 2011, no. 3(5).
- Kushal K., Ułkarsh S., Sheetal K., *Blockchain Based E-Voting System*, «Journal of Management and IT» 2022, vol. 13, issue. 1.
- Lin I., Liao T., *A Survey of Blockchain Security Issues and Challenges*, «International Journal of Network Security» 2017, nr 5.
- Maccabe R., *Report on Switzerland's First Blockchain-Based Vote Reveals Citizens Want More e-voting*, <https://www.luxoft.com/pr/report-on-switzerlands-first-blockchainbased-vote-reveals-citizens-want-more-evoting/> (20.09.2022).
- Mincewicz W., *Blockchain technology and national security-the ability to implement a blockchain in the area of national security*, «De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności» 2020, no. 6(2).
- Młyńczak-Sachs K., *Głosowanie elektroniczne w Holandii – od maszyn do głosowania przez wybory internetowe po kartki i ołówki*, [w:] M. Musiał-Karg (red.), *Demokracja w obliczu nowych mediów. Elektroniczna demokracja, wybory przez Internet, kampania w sieci*, Toruń 2013.
- Mohammad A., Vargas S., *Barriers Affecting Higher Education Institutions' Adoption of Blockchain Technology: A Qualitative Study*, «Informatics» 2022, no. 9.
- Mougayer W., *Blockchain w biznesie. Możliwości i zastosowania łańcucha bloków*, L. Sielicki (tłum.), Gliwice 2019.
- Musiał-Karg M., *Elektroniczne głosowanie. Wybrane dylematy dotyczące e-votingu*, [w:] M. Marczevska-Rytko (red.), *Demokracja elektroniczna: kontrowersje i dylematy*, Lublin 2013.
- Musiał-Karg M., *E-demokracja, e-partycypacja i e-głosowanie, czyli o tym jak zwiększać zaangażowanie obywateli w dobie Internetu*, [w:] M. Rachwał (red.), *Uwarunkowania i mechanizmy partycypacji politycznej*, Poznań 2017.
- Musiał-Karg M., *Elektroniczne głosowanie w opinii Polaków: postawy i poglądy na temat e-voting*, Poznań 2020.
- Nahotko M., *Zarządzanie mediami elektronicznymi z wykorzystaniem technologii blockchain w komunikacji naukowej*, «Zarządzenie mediami» 2021, t. 9(3).
- Nowak J., *Aktywność obywateli online: teorie a praktyka*, Lublin 2011.
- Offerman A., *Swiss City of Zug issues Ethereum blockchain-based eIDs*, <https://joinup.ec.europa.eu/collection/egovement/document/swiss-city-zug-issues-ethereum-blockchain-based-eids> (15.09.2022).
- Ofori-Woumfo G.O., Paatey E., *The design of an electronic voting system*, «Research Journal of Information Technology» 2011, no. 3(2).
- Prakas R., Anoop V.S., Asharaf S., *Blockchain technology for cybersecurity: A text mining literature analysis*, «International Journal of Information Management Data Insights» 2022, vol. 2, Issue. 2.
- Piech K., *Leksykon pojęć na temat technologii blockchain i kryptowalut*, Warszawa 2016.
- Rezaei L., Babazadeh R., *An Overview of The Impact of Blockchain Technology on the Meat, Fruit and Vegetable Supply Chains*, «International Journal of Industrial Engineering & Production Research» 2022, vol. 33, no. 4.
- Rodwald P., *Kryptograficzna funkcja skrótu*, «Zeszyt Naukowy Akademii Marynarki Wojennej» 2013, LIV nr 2(193).
- Rot A., Zygala E., *Technologia blockchain jako rewolucja w transakcjach cyfrowych. Aspekty technologiczne i potencjalne zastosowania*, «Informatyka Ekonomiczna» 2018, nr 4(50).
- Sarker M.M., Akhund T.M.N.U., *The roadmap to the electronic voting system development: a literature review*, «International Journal of Advanced Engineering, Management and Science» 2016, no. 2(5).

- Schumpeter J.A., *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, M. Rusiński (tłum.), Warszawa 2009.
- Schwab K., *Czwarta rewolucja przemysłowa*, A.D. Kamińska (tłum.), Warszawa 2018.
- Sharma P.K., Park J.H., *Blockchain based hybrid network architecture for the smart city*, «Future Generation Computer Systems» 2018, no. 86.
- Shetty S.S., Kamhoua Ch.A., Njilla L.L., *Blockchain i bezpieczeństwo systemów rozproszonych*, K. Konatowicz (tłum.), Warszawa 2020.
- Sieroń A., *Czy blockchain zrewolucjonizuje etykę w finansach?*, «Nowoczesny Bank Spółdzielczy» 2018, [https://www.zbp.pl/getmedia/c9568b43-f937-4551-909e-69b74bf71ccf/Czy\\_blockchain\\_zrewolucjonizuje\\_etykw\\_finansach.pdf](https://www.zbp.pl/getmedia/c9568b43-f937-4551-909e-69b74bf71ccf/Czy_blockchain_zrewolucjonizuje_etykw_finansach.pdf) (20.08.2022).
- Suyambu G.T., Anand M., Janakirani M., *Blockchain – A most disruptive technology on the spotlight of world engineering education paradigm*, «Procedia Computer Science» 2020, no. 172.
- Swam M., *Blockchain: Blueprint for a New Economy*, Newton MA 2015.
- Swan M., De Filippi P., *Toward a philosophy of blockchain: a symposium: introduction*, «Metaphilosophy» 2017, no. 48(5).
- Szpringer W., *Blockchain jako innowacja systemowa. Od internetu informacji do internetu wartości*, Warszawa 2019.
- Szpringer W., *Fintech i blockchain – kierunki rozwoju gospodarki cyfrowej*, «Studia BAS» 2019, nr 1(57).
- Tam A., *Thailand's Democrat Party holds election with blockchain*, <https://www.computer-weekly.com/news/252452435/Thailands-Democrat-Party-holds-election-with-blockchain> (29.09.2022).
- Vaskovskiy E., *Technologia blockchain – możliwości zastosowania*, Ośrodek Badań i Analiz Systemów Finansowych ALTERUM, <http://alterum.pl/uploaded/EVblockchain.pdf> (15.08.2022).
- Wang L., Shen X., Li J., Shao J., Yang Y., *Cryptographic primitives in blockchains*, «Journal of Network and Computer Applications» 2019, no. 127.
- Włodarczyk R., Tomala J., Sikorska M., *Bitcoin, blockchain, rynku surowcowe*, Warszawa 2021.
- Włosik K., *Rynek kryptowalut i tokenów z perspektywy inwestycyjnej*, Poznań 2021.
- Wodnicka M., *Technologie blockchain przyszłością logistyki*, «Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie» 2019, t. 41, nr 1.
- Yannas F., *A new era of food transparency powered by blockchain*, «Innovations: Technology, Governance, Globalization» 2018, no. 12(1–2).
- Zaczyk M., *Key areas of blockchain technology application in logistics*, «Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie/Politechnika Śląska» 2021, no. 152.
- Zaghloul E., Li T., Ren J., *d-BAME: distributed blockchain-based anonymous mobile electronic voting*, «IEEE Internet of Things Journal» 2021, no. 8(22).
- Zhuang P., Zamir T., Liang H., *Blockchain for cybersecurity in smart grid: A comprehensive survey*, «IEEE Transactions on Industrial Informatics» 2020, no. 17(1).

Marcin Pelc\*

## Ład przestrzenny jako zadanie własne gminy. Kryzys w zarządzaniu przestrzenią

Spatial order as a commune's own task.  
Crisis in space management

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** ład przestrzenny, zadania własne gminy, plan miejscowy, decyzja o warunkach zabudowy

**Keywords:** spatial order, commune's own tasks, zoning, a decision on the conditions of land development

**Abstrakt:** Ład przestrzenny stanowi pierwsze, spośród wymienionych enumeratywnie przez ustawodawcę, zadanie własne gminy. W istocie, to organom gminy powierzono pełną odpowiedzialność za kształtowanie przestrzeni. To organy gminy zostały wyposażone w odpowiednie narzędzia planowania przestrzennego, za pomocą których materializują swe władcze kompetencje. Zarówno w dyskursie naukowym jak też w doniesieniach medialnych oraz sporach politycznych podnoszona jest jednak dysharmonia przestrzeni. Niniejszy artykuł podejmuje próbę syntetycznej analizy zarówno teoretycznego, jak też praktycznego, znaczenia i wykorzystania narzędzi planowania przestrzennego przez organy gminy.

**Abstract:** The spatial order constitutes the first commune's own task among those listed exhaustively by the legislator. In fact, the full responsibility for defining areas has been entrusted to the commune authorities as they have been equipped with appropriate spatial planning tools, which make it possible to realize their sovereign competencies. However, space disharmony is raised in the scientific discourse as well as in media reports and political disputes. The aim of this article is an attempt to perform a synthetic analysis of both theoretical and practical significance and the use of spatial planning tools by commune authorities.

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6656-6125>; dr, LEXPLAN. E-mail: pelc203@tlen.pl



## Wprowadzenie

Zagadnienie planowania przestrzennego i nierozzerwalnie związane z tymże kwestie zagospodarowania przestrzennego i ładu przestrzennego są bardzo rzadko podnoszone w literaturze politologicznej. O ile w tej ostatniej, problematyka samorządu gminnego, w tym jego zadań, stanowi przedmiot permanentnej eksploracji naukowej, o tyle ład przestrzenny – wskazywany przez ustawodawcę jako pierwsza spośród zbiorowych potrzeb wspólnoty, której zaspokajanie należy do zadań własnych gminy<sup>1</sup> – jest traktowany jako domena przedstawicieli innych dyscyplin naukowych. Niewątpliwie jednak to organy gminy (których działanie stanowi przedmiot zainteresowania politologów) zostały wyposażone w narzędzia, przy pomocy których mogą wpływać nie tylko na kształtowanie ładu przestrzennego, ale także, za pomocą których mogą urzeczywistniać swe władcze prerogatywy.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie prawnych założeń działania organów gminy w dążeniu do osiągnięcia ładu przestrzennego, jak też praktycznych uwarunkowań i efektów korzystania z narzędzi planowania przestrzennego jako emanacji władztwa planistycznego.

## Ład przestrzenny jako zadanie własne gminy

Ustawodawca określając zakres działania i zadania gminy wskazał, że w szczególności obejmują one m.in. sprawy ładu przestrzennego. Definicja legalna tego pojęcia określona została w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>2</sup>, gdzie prawodawca podniósł, że przez ład przestrzenny należy rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne<sup>3</sup>. Jednocześnie ustawodawca podkreślił, że ład przestrzenny stanowić ma podstawę w działaniach organów gminy dotyczących przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy<sup>4</sup>. Mimo tego, na co zwraca uwagę H. Nowicki, jakoby „definicja ładu przestrzennego posługuje się pojęciami

<sup>1</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 503.

<sup>3</sup> Art. 2 pkt 1.

<sup>4</sup> Art. 1 ust. 1 pkt 2.

niedookreślonymi, które można różnie interpretować i które mogą budzić wątpliwości w trakcie prowadzenia polityki przestrzennej opartej na ładzie przestrzennym<sup>5</sup>, należy przyjąć, że ład przestrzenny jest zarówno celem jak też przesłanką działania organów gminy w korzystaniu z narzędzi planowania przestrzennego. W tym ujęciu, jak podkreśla się w literaturze, „ład przestrzenny musi być rozpatrywany i oceniany szeroko, w perspektywie zdecydowanie przekraczającej tylko urbanistyczno-architektoniczny punkt widzenia”<sup>6</sup>. „Ład przestrzenny to nie tylko jedna z zasad techniki organizowania przestrzeni użytkowanej przez ludzi. Jest to także jedna z zasad organizowania życia zbiorowego ludzi w przestrzeni, a przez to ład przestrzenny staje się wartością społeczną. Jako wartość społeczna ład przestrzenny zaliczyć trzeba do tzw. wartości wspólnych, wartości dobra publicznego”<sup>7</sup>.

Reasumując, należy przyjąć, że pierwszym spośród wymienionych enumeratywnie przez ustawodawcę zadań własnych gminy pozostaje właściwe zorganizowanie przestrzeni, traktowanej jako dobro publiczne lokalnej wspólnoty. Prawodawca obligując organy gminy do realizacji tak postawionego zadania wyposażył je w odpowiednie narzędzia administracyjne. Istotne zatem pozostaje w jaki sposób organy gminy mogą korzystać z rozwiązań prawnych w celu osiągnięcia ładu przestrzennego. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że organy gminy dążąc do zaspokojenia przestrzennych potrzeb społeczności lokalnej muszą ingerować niejednokrotnie w prawo własności. W tym ujęciu rodzaj i zakres ingerencji w prawo własności zależny jest od narzędzi planowania przestrzennego stosowanych przez organy gminy.

## **Narzędzia planowania przestrzennego**

W praktyce organizacja przestrzeni w pełni została przez ustawodawcę powierzona organom gminy. To bowiem, „podstawowa jednostka samorządu terytorialnego została wyposażona we władztwo planistyczne, które pozwala jej oddziaływać na sferę własności poprzez dokonywanie ustaleń dotyczą-

---

<sup>5</sup> H. Nowicki, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jako polityka działania państwa*, [w:] W. Sz wajdler (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013, s. 23.

<sup>6</sup> M. Nowak, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – wady, zalety i postulowane zmiany*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012, s. 135.

<sup>7</sup> W. Siemiński, *Spółeczna wartość ładu przestrzennego*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym. Koszty chaosu przestrzennego*, Warszawa 2018, s. 11.

cych przeznaczenia terenów czy formułowania zasad ich zagospodarowania i zabudowy”<sup>8</sup>.

Podstawowym założeniem prawodawcy było oparcie ładu przestrzennego na sporządzaniu przez organy gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Nadanie tym opracowaniom planistycznym rangi aktu prawa miejscowego<sup>9</sup> wpływać ma na ich wyróżnienia pośród innych narzędzi planowania przestrzennego. Obowiązek niesprzeczności planów miejscowych ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy<sup>10</sup>, które sporządzane jest dla całego obszaru gminy<sup>11</sup> gwarantować powinien zachowanie spójnej i harmonijnej organizacji przestrzeni – odpowiadającej idei ładu przestrzennego. Alternatywny sposób określania zagospodarowania terenu za pomocą decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zgodnie z (pierwotnym) założeniem ustawodawcy stanowić miał wyjątek od reguły sporządzania planów miejscowych.

### **Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy**

Pomimo że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy pozostaje aktem normatywnym wprowadzonym do obrotu prawnego jeszcze przepisami nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, to jego znaczenie w systemie planowania przestrzennego zostało wyeksponowano dopiero z dniem 11 lipca 2003 r.<sup>12</sup> Wprowadzony wówczas został obowiązek zachowania zgodności pomiędzy kierunkiem zagospodarowania przestrzennego wskazanym w studium a przeznaczeniem terenu określonym w planie miejscowym. Brak ograniczeń w zakresie ilości terenów wskazywanych w studiach do zabudowy doprowadził do sytuacji, w której organy gminy wprost bezrefleksyjnie określały na obszarze gminy tereny, które potencjalnie mogłyby zostać przeznaczone do zabudowy. Wprowadzone przez ustawodawcę zmiany w tym zakresie, nakładające na organ sporządzający projekt studium obowiązek dokonania bilansu

<sup>8</sup> M. Karpiuk, *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, «Samorząd Terytorialny» 2017, nr 1–2, s. 72.

<sup>9</sup> Art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

<sup>10</sup> Art. 20 ust. 1.

<sup>11</sup> Art. 9 ust. 3.

<sup>12</sup> 11 lipca 2003 r. weszła w życie ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

terenów także nie przyniósł zamierzonego efektu<sup>13</sup>. Brak określenia bowiem metodyki i metodologii wyznaczania ilości terenów wskazywanych w studium do zabudowy, w praktyce w żaden sposób nie ograniczył organów gminy we wskazywaniu w studium nadmiernej ilości terenów związanych z zabudową. Studium pozostaje zatem opracowaniem analitycznym, które w części uwarunkowań stanowi źródło informacji o gminie, wskazuje przesłanki faktyczne i prawne do przyjmowanych rozwiązań z zakresu zagospodarowania przestrzennego gminy, natomiast w części kierunków przede wszystkim określa potencjalny sposób zagospodarowania poszczególnych terenów, ustalając dla tychże stosowne wskaźniki i parametry urbanistyczne. Syntetycznie rolę studium określił Z. Niewiadomski, podnosząc, że „studium pełni trzy podstawowe funkcje: a) określa politykę przestrzennego rozwoju gminy, b) koordynuje ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, c) promuje gminę na zewnątrz”<sup>14</sup>.

### **Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego**

Jedynym opracowaniem planistycznym określającym przeznaczenie terenu pozostaje plan miejscowy<sup>15</sup>. Także w literaturze podnosi się, że „miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawową formą realizacji zadań z zakresu gospodarki przestrzennej, wykonywanych przez organy gminy w ramach zadań własnych”<sup>16</sup>. „Plan zagospodarowania przestrzennego nie decyduje o podmiotowym, ale o przedmiotowym zakresie korzystania z nieruchomości. Regulacje planu miejscowego mogą dotyczyć interesu prawnego wynikającego z norm materialnoprawnych kształtujących prawo własności bądź inne prawa, z których wynika tytuł prawny do nieruchomości, co do zasady w oderwaniu od osoby właściciela. Oznacza to, że nie przyznają uprawnień tylko konkretnemu podmiotowi władającemu terenem objętym ustaleniami planu miejscowego w chwili jego ustanowienia, lecz także jego następcy prawnemu i innym podmiotom posiadającym tytuł prawny do zago-

---

<sup>13</sup> Zmiany zostały wprowadzone przepisami ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. poz. 1777).

<sup>14</sup> Z. Niewiadomski, *Uwarunkowania prawne lokalnej polityki przestrzennej*, [w:] J. Chmielewski, G. Węclawowicz (red.), *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2010, s. 26.

<sup>15</sup> Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

<sup>16</sup> T. Bąkowski, *O wolności budowlanej de lege lata i de lege ferenda*, «Gdańskie Studia Prawnicze» 2015, nr 1, s. 67.

spodarowania nieruchomości”<sup>17</sup>. To poprzez ustalenia planu miejscowego organy gminy w sposób najmocniejszy korzystają z władztwa planistycznego pozwalającego na ingerencję w prawo własności nieruchomości. Już sama procedura planistyczna wskazuje na autonomię organów gminy. Jedynym organem posiadającym inicjatywę uchwałodawczą do podjęcia uchwały intencyjnej inicjującej prace planistyczne dotyczące planu miejscowego pozostaje rada gminy<sup>18</sup>. Także organ wykonawczy gminy może wnioskować do rady gminy o podjęcie stosownej uchwały. W praktyce natomiast, żaden inny podmiot nie może w sposób wiążący wpływać na organy gminy by te sporządziły plan miejscowy. Jak podnosi się również w orzecznictwie sądów administracyjnych, „w istocie w art. 14 ustawy jednoznacznie został sformułowany przepis odnoszący się do inicjatywy uchwałodawczej [...] w zakresie przystąpienia do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i nie wynika z niego, by poza wymienionymi w nim podmiotami (rada gminy lub organ wykonawczy gminy) inicjatywa ta przysługiwała innym osobom, chociażby tym, które są zainteresowane uchwaleniem planu na danym obszarze”<sup>19</sup>. Organ wykonawczy gminy prowadząc postępowanie planistyczne zmierzające do uchwalenia planu miejscowego zobligowany jest do zapewnienia udziału w tej procedurze wszystkim zainteresowanym podmiotom. Udział społeczności lokalnej i artykułowane przez nią żądania w żaden sposób nie obligują jednak organów gminy do sprostania tym oczekiwaniom. Składane bowiem na samym początku procedury planistycznej wnioski (w oparciu o stosowne ogłoszenia o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego) – rozpatrywane przez organ wykonawczy gminy nie są dla tego ostatniego wiążące. Ustawodawca nie określił także żadnego środka zaskarżenia sposobu rozpatrzenia tychże wniosków. Wyłożenie sporządzonego projektu planu miejscowego do publicznego wglądu i umożliwienie składania do niego stosownych uwag także pozwala tylko na deklaratywne składanie zastrzeżeń do projektu planu miejscowego. Organ gminy nie pozostaje jednak związany stosownymi uwagami. Także udział członków społeczności lokalnej w dyskusji publicznej stanowi jedynie pewne forum wyrażenia swojego stanowiska i przedstawienie potencjalnych zastrzeżeń. Wprawdzie uwagi nieuwzględnione przez organ wykonawczy gminy podlegają rozpatrzeniu przez radę gminy w trakcie sesji, na której ma być podejmowana uchwała w sprawie planu miejscowego, jednak

<sup>17</sup> T. Brzeziński, A. Brzezińska-Rawa, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – charakter prawny, treść oraz skutki ekonomiczne*, [w:] W. Sz wajdler (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013, s. 49.

<sup>18</sup> Art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

<sup>19</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z 19 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Sz 800/14.

i na tym etapie – również organ stanowiący nie jest związany złożonymi uwagami – a sam sposób ich rozpatrzenia przez radę gminy nie podlega żadnym środkom zaskarżenia. Jednocześnie, jak podnosi się w orzecznictwie sądów administracyjnych, „rozstrzygnięcie rady w przedmiocie zgłoszonych uwag [...] ma wprawdzie charakter merytoryczny i towarzyszy mu ocena zasadności uwagi, w której wyniku uwaga może zostać uwzględniona lub odrzucona, to jednak przyjęć należy, że może to nastąpić w jednym głosowaniu nad uchwaleniem projektu samego planu. Jeżeli zawierający wykaz nieuwzględnionych uwag załącznik do uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sposób szczegółowy opisuje każdą ze zgłoszonych i nieuwzględnionych uwag oraz zawiera uzasadnienie, to radni mają możliwość zapoznania się z treścią uwag i stanowiskiem organu wykonawczego wobec uchwały. Jeżeli żaden z radnych uczestniczących w głosowaniu nad projektem planu nie domagał się, by wszystkie, lub niektóre z uwag poddać odrębnemu głosowaniu, to taki sposób głosowania nad nieuwzględnionymi uwagami nie stanowi naruszenia prawa, uzasadniającego wyeliminowanie z obrotu prawnego uchwały”<sup>20</sup>. Uchwalenie planu miejscowego przez radę gminy skutkuje, jak już zaznaczono, przede wszystkim określeniem przeznaczenia terenu, które będzie przesądzać o zagospodarowaniu poszczególnych terenów. Równie istotnym ustaleniem planu miejscowego pozostaje określenie wskaźników i parametrów urbanistycznych. Należy przyjąć, że co do istoty, są to najważniejsze spośród zapisów planów miejscowych. Z jednej strony najbardziej wpływają one na realizację zadania własnego gminy jakim jest ład przestrzenny, z drugiej natomiast najmocniej ingerują w prawo własności nieruchomości. Szeroki zakres ustaleń planu miejscowego w istocie ma na celu zharmonizowanie przestrzeni w taki sposób, by mogła ona stanowić o ładzie przestrzennym. Mimo tak ważnej roli w kształtowaniu ładu przestrzennego, plan miejscowy pozostaje opracowaniem co do zasady sporządzanym przez organy gminy w zależności od dostrzeganej przez te ostatnie potrzeby. Jak wskazano w orzecznictwie sądów administracyjnych „z przepisów ustawy [„planistycznej” wynika], że planowanie miejscowe jest fakultatywne, gdyż ustawodawca nie statuuje czynności uchwalenia planu miejscowego jako obowiązkowego zadania własnego samorządu. [...] Nie ulega zatem wątpliwości, że sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mieści się we władztwie planistycznym gminy, która może, ale nie musi takiego planu uchwalać, chyba, że obowiązek taki wynika z przepisów szczególnych”<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Wyrok NSA z dnia 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 738/15.

<sup>21</sup> Postanowienie WSA w Opolu z dnia 10 czerwca 2013 r., sygn. akt II SAB/Op 16/13, także postanowienie WSA w Lublinie z dnia 4 grudnia 2012 r., sygn. akt II SAB/Lu 100/12.

## Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

Alternatywnym do planu miejscowego narzędziem planistycznym określającym możliwy sposób zagospodarowania terenu pozostaje decyzja o warunkach zabudowy, a jeżeli inwestycja stanowić ma cel publiczny – decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego<sup>22</sup>. W sytuacji zatem, kiedy rada gminy nie uchwaliła planu miejscowego dla stosownego obszaru, a jego właściciel chciałby tenże obszar zagospodarować, wówczas wnioskuje do organu wykonawczego gminy o wydanie stosownej decyzji administracyjnej. Ograniczenia w zakresie możliwości wydania przedmiotowej decyzji są jednak niezależne od wójta/burmistrza/prezydenta miasta. Rola tego ostatniego sprowadzona została jedynie do zweryfikowania, czy wnioskowana inwestycja oraz teren na którym ma być ona zlokalizowana spełniają warunki określone przez ustawodawcę. O ile zatem działka sąsiednia zagospodarowana jest w sposób adekwatny do wnioskowanego, teren inwestycji ma dostęp do drogi publicznej, a infrastruktura techniczna umożliwia jej zrealizowanie, jednocześnie teren nie jest chroniony ze względu na wysokie klasy bonitacyjne gruntu lub występowanie na nim lasu, a także jeżeli nie sprzeciwiają się temu przepisy odrębne – organ wykonawczy gminy musi wydać decyzję pozytywną<sup>23</sup>. Utrwalony w orzecznictwie pogląd wskazujący, że pojęcia działki sąsiedniej nie można utożsamiać z działką bezpośrednio sąsiadującą z teren inwestycji, prowadzi jednak niejednokrotnie do „poszukiwania” adekwatnego do wnioskowanej inwestycji sposobu zagospodarowania terenu w odległościach przekraczających racjonalne dążenie do osiągnięcia ładu przestrzennego. Mające w tym zakresie zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nakładają na wójta/burmistrza/prezydenta miasta obowiązek przeprowadzenia postępowania administracyjnego. To ostatnie angażuje jednak co do zasady tylko samego wnioskodawcę, właściciela terenu objętego wnioskiem oraz właścicieli działek sąsiednich. Każdorazowo określany zakres stron postępowania nigdy jednak nie angażuje w to postępowania tak szerokiego grona społeczności lokalnej jak procedura sporządzania planu miejscowego lub studium. Decyzja o warunkach zabudowy przesądza zatem jednostkowo

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym: 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego; 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

<sup>23</sup> Warunki wydania decyzji o warunkach zabudowy zostały określone przepisem art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

o potencjale zagospodarowania danego terenu. W żaden sposób jednak nie można przyjmować, że indywidualne rozstrzygnięcia organu wykonawczego gminy w zakresie sposobu zagospodarowania terenu prowadzą do osiągnięcia ładu przestrzennego. Charakterystyczne pozostaje bowiem także, że przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy żadnego znaczenia nie ma kierunek zagospodarowania przestrzennego wskazany w studium. Syntetycznie istotę decyzji o warunkach zabudowy ujęła A. Kopeć, wskazując, że „realizacja inwestycji w drodze decyzji o warunkach zabudowy jest chaotyczną i niekontrolowaną formą gospodarowania przestrzenią, prowadzącą do jej degradacji. Regulacje prawne związane z procedurą sporządzania decyzji o warunkach zabudowy nie gwarantują wystarczającego dostępu społeczeństwa do informacji o zamierzeniach inwestycyjnych, które mogą wywierać skutek na szersze grono podmiotów, niż strony postępowania. Decyzja o warunkach zabudowy pozwala na zlokalizowanie niemal każdej funkcji i formy zabudowy w niemal dowolnym miejscu i to w oderwaniu od ustalonej w studium polityki przestrzennej gminy”<sup>24</sup>.

## **Pomiędzy planem miejscowym a decyzją o warunkach zabudowy**

Organy gminy już na etapie decyzji o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego materializują swe kompetencje z zakresu ingerencji w prawo własności. Sporządzając bowiem plan miejscowy mogą dokonać ustaleń odpowiadających oczekiwaniom właścicieli nieruchomości bądź też wręcz przeciwnie – uniemożliwić zrealizowanie stosownej inwestycji. Jeżeli przesłanką sporządzenia planu miejscowego z przeznaczeniem odmiennym niż oczekiwany przez właściciela nieruchomości jest dążenie do osiągnięcia lub zachowania ładu przestrzennego, wówczas działania organów gminy mogą być postrzegane jako realizowanie zadania własnego gminy. Istotny pozostaje także czas podejmowania stosownych działań związanych ze sporządzeniem planu miejscowego. Najbardziej wątpliwą pozostaje bowiem sytuacja, w której organy gminy dążą do sporządzenia planu miejscowego w odpowiedzi na podjęte już działania inwestora związane z wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy<sup>25</sup>. Charakterystycznym, nad wyraz często przywoły-

---

<sup>24</sup> A. Kopeć, *Słabość i skutki prawnych regulacji związanych z procedurą sporządzania projektu decyzji o warunkach zabudowy*, [w:] T. Markowski, P. Żuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, Warszawa 2011, s. 137.

<sup>25</sup> Zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu, postępowanie w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy można zawiesić



wanym przykładem, jednocześnie nad wyraz często będącym przedmiotem rozważań sądowych<sup>26</sup>, jest sporządzenie planu miejscowego uniemożliwiającego lub ograniczającego lokalizację inwestycji z zakresu hodowli lub chowu zwierząt. Organy gminy uniemożliwiając realizację stosownych inwestycji podnoszą kwestie ochrony środowiska, uciążliwości zapachowych oraz zagospodarowania terenu. W perspektywie inwestora takie działania postrzegane natomiast są jako ograniczenie prawa własności i swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Stanowisko to jest szczególnie podnoszone w sytuacji, gdy inwestor wystąpi już z wnioskiem o uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy umożliwiającej realizację stosownego zamierzenia inwestycyjnego. Wówczas działanie organów gminy postrzegane jest jako celowe, podjęte *ad hoc* i wymierzone już nawet nie przeciw samemu zamierzeniu inwestycyjnemu ale przeciw inwestorowi. Nierzadkie pozostają też działania organów gminy zmierzające do uniemożliwienia lokalizacji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, zabudowy produkcyjnej pośród terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Organy gminy już zatem na etapie rozstrzygania o sporządzaniu planów miejscowych lub rezygnacji z prowadzenia stosownych procedur pozycjonują się w płaszczyźnie realizacji zadania własnego gminy z zakresu ładu przestrzennego.

Organy gminy rezygnując bowiem ze sporządzania planów miejscowych w istocie pozostawiają zagospodarowanie terenu właścicielom nieruchomości. Ci ostatni występując z wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, statuują organ wykonawczy gminy jako podmiot potwierdzający, że zamierzona inwestycja i teren inwestycji spełniają warunki określonych przez ustawodawcę. Zarówno zatem organ wykonawczy jak też organ stanowiący rezygnując ze sporządzania planów miejscowych w istocie pozbawiają się możliwości realizowania omawianego zadania własnego gminy.

Ład przestrzenny może być także postrzegany w kontekście rozwiązań przyjmowanych w planach miejscowych. Istotne znaczenie mieć tutaj będzie sposób określania przeznaczenia terenów oraz przyjmowane wskaźniki i parametry urbanistyczne. Dopuszczenie bowiem w planie miejscowym na jednym terenie możliwości lokalizacji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub jednorodzinnej, w praktyce pozbawia organy gminy wpływu na ostateczny

---

na okres nie dłuższy niż 9 miesięcy, jeżeli rada gminy prowadzi procedurę sporządzenia planu miejscowego lub jeżeli podejmie stosowną uchwałę intencyjną w terminie 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

<sup>26</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 861/21, także wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Po 265/21, także wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 października 2020 r., sygn. akt II SA/OI 243/20.

sposób zagospodarowania tego terenu, a daje zupełną dowolność inwestorowi w wyborze realizacji stosownej zabudowy. Niewątpliwie pierwotna lokalizacja kilkunastu lub kilkudziesięciu budynków mieszkalnych jednorodzinnych i wtórna lokalizacja zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej stanowić będzie źródło konfliktów społecznych oraz przeczyć idei ładu przestrzennego. Wątpliwymi co do hołdowania zasadzie ładu przestrzennego będą także ustalenia rozbieżnych wskaźników i parametrów urbanistycznych. Dopuszczenie chociażby na tym samym terenie możliwości lokalizacji dachów o różnych kątach nachylenia połączy dachowych oraz budynków o różnych wysokościach wpłynąć będzie na percepcję zagospodarowania przestrzeni.

Przyjmowanie rozbieżnych ustaleń w planach miejscowych – zarówno w zakresie przeznaczenia terenu jak też wskaźników i parametrów urbanistycznych, przy jednoczesnym „wybiórczym” obejmowaniu obszarów procedurą planistyczną prowadzi do sytuacji, w następstwie której możliwe jest wydawanie decyzji o warunkach zabudowy dla różnych inwestycji o różnych gabarytach.

Osiągnięcie ładu przestrzennego odpowiadającego założeniom ustawowym wydaje się być zatem niemożliwe, jeżeli polityka przestrzenna gmina oparta jest na narzędziach innych niż plany miejscowe sporządzane dla obszaru całej gminy.

## **Władztwo planistyczne a prawo własności**

Analiza podstawowych narzędzi kreowania ładu przestrzennego pozwala przyjąć, że jedynym aktem planistycznym, który umożliwia organom gminy autonomiczne wpływanie na ład przestrzenny pozostaje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. To właśnie ustaleniami planu miejscowego organy gminy materializują władcze kompetencje do planowania przestrzeni, nazywane doktrynalnie władztwem planistycznym. Jak zauważono w literaturze, „podstawowa jednostka samorządu terytorialnego została wyposażona we władztwo planistyczne, które pozwala jej oddziaływać na sferę własności poprzez dokonywanie ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów czy formułowania zasad ich zagospodarowania i zabudowy”<sup>27</sup>. Nierozzerwalnie zatem władztwo planistyczne związane jest z ingerencją w prawo własności. W orzecznictwie sądów administracyjnych podnosi się, że „zgodnie z art. 140 k.c. w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia

---

<sup>27</sup> M. Karpiuk, *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, «Samorząd Terytorialny» 2017, nr 1–2, s. 72.

społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. [...] W myśl art. 64 ust. 2 Konstytucji RP własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustaw i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Z kolei w myśl wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasady proporcjonalności, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. [...] Zgodnie z art. 3 ust. 1 [‘ustawy planistycznej’] kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, [...], należy do zadań własnych gminy. Na mocy przepisów powołanej ustawy organy gminy zostały upoważnione do ingerencji w prawo własności innych podmiotów, w celu ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy. [...] Zaznaczyć należy, iż uprawnienia przyznanego w art. 3 ust. 1 [‘ustawy planistycznej’] gmina nie może wykonywać dowolnie. [...] Gmina zobowiązana jest w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać m.in. prawo własności [...], jak i potrzeby interesu publicznego [...]”<sup>28</sup>. Organ gminy określając przeznaczenie terenu nie mogą jednak każdorazowo sprostać oczekiwaniom wszystkich właścicieli nieruchomości objętych procedurą sporządzania planu miejscowego. Ważąc interesy prywatne właścicieli nieruchomości oraz interes publiczny, to temu ostatniemu muszą częstokroć przyznać pierwszeństwo. Uwzględniając dostęp do infrastruktury społecznej i technicznej, rozważając lokalizację układu komunikacyjnego, uwarunkowania i ograniczenia przyrodnicze, istniejący sposób zagospodarowania terenu – organy gminy mogą wpływać nie tylko na rodzaj zabudowy, ale wręcz tej ostatniej zakazać. Takie działanie organów gminy niejednokrotnie skutkować może niezadowolaniem właścicieli nieruchomości, których oczekiwania nie mogą być spełnione. Jak wskazuje jednak judykatura, „władztwo planistyczne gminy polega właśnie na możliwości ustalenia przeznaczenia terenów na różne cele, w tym na cele publiczne, z naruszeniem absolutnie rozumianego prawa własności. Dla osób, które z tego powodu poniosą straty [‘ustawa planistyczna’] przewiduje instytucje odszkodowania a dla osób, które na sporządzeniu planu zyskają, wprowadza instytucje tzw. renty planistycznej”<sup>29</sup>. Jednocześnie zaznacza się, że „ochrona interesu

<sup>28</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Po 839/17, także wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2541/14.

<sup>29</sup> Wyrok NSA z dnia 10 lipca 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 269/17.

indywidualnego poprzez ochronę prawa własności nie ma i nie może mieć charakteru bezwzględny, gdyż w przeciwnym wypadku gminy nie mogłyby planować i kształtować zagospodarowania przestrzennego, jeżeli nie czyniłyby tego na nieruchomościach, których właścicielami byłyby one same bądź inne podmioty publicznoprawne. Takie podejście miałyby się całkowicie z ideą planowania przestrzennego. Gmina musi mieć możliwość planowania przestrzeni publicznej, niezależnie od istniejących stosunków własnościowych. Prawo własności nie jest prawem absolutnym i nienaruszalnym<sup>30</sup>. W tym ujęciu to rolę organów gminy pozostaje dowiedzenie obiektywności przesłanek, którymi kierowały się przy dokonywaniu ustaleń planu miejscowego. W praktyce nie ułatwia tego jednak sama definicja legalna pojęcia ładu przestrzennego. Postrzeganie przestrzeni jako harmonijnej całości obarczone bowiem zawsze będzie subiektywizmem. W istocie zatem, szeroki zakres władztwa planistycznego przyznanego organom gminy naraża te ostatnie na zarzut instrumentalnego traktowania narzędzi planowania przestrzennego.

## **Kryzys w przestrzeni**

Jak wynika z danych Głównego Urzędu Statystycznego<sup>31</sup> oraz analiz P. Śleszyńskiego, A. Deręgowskiej, Ł. Kubiaka, P. Sudry, B. Zielińskiej, tylko w 614 gminach planami miejscowymi objęte jest więcej niż 95% ich powierzchni<sup>32</sup>. Jednocześnie planami miejscowymi objęte jest jedynie ok. 30% powierzchni kraju<sup>33</sup>. Ponadto, jak wynika z opracowania sporządzonego w 2018 r. przez W. Izdebskiego, P. Śleszyńskiego, Z. Malinowskiego i M. Kursę na podstawie analizy 15 390 planów miejscowych obowiązujących w 708 gminach położonych w różnych częściach kraju, w 17% planów miejscowych poddanych analizie, tereny objęte stosownym opracowaniem zlokalizowane były w więcej niż jednym obszarowo miejscu, natomiast aż 40% (12 tys.) spośród analizowanych obszarów objętych planami miejscowymi miało powierzchnię mniejszą niż 1 ha, a tylko w przypadku 461 obszarów powierzchnia ta przekraczała

---

<sup>30</sup> Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 796/12.

<sup>31</sup> GUS, bank danych lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/metadane/cechy/2847?back=True> (19.01.2023).

<sup>32</sup> P. Śleszyński, A. Deręgowska, Ł. Kubiak, P. Sudra, B. Zielińska, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2018, s. 23.

<sup>33</sup> GUS, bank danych lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/metadane/cechy/2847?back=True> (19.01.2023).

1000 ha<sup>34</sup>. W tym ujęciu zauważyć należy, że organy gminy sporządzając plany miejscowe dla bardzo małych obszarów w istocie nie są w stanie przyjąć dla tych obszarów żadnych racjonalnych rozwiązań kreujących ład przestrzenny. Ponadto, zagospodarowanie pozostałego obszaru gmin (nieobjętego planami miejscowymi) następuje na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, których rokrocznie wydaje się ok. 140 tys., z czego ok. 95 tys. dotyczy lokalizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej<sup>35</sup>. Powyższe działania organów gminy w zakresie korzystania z narzędzi planowania przestrzennego skutkują nadpodażą terenów umożliwiających lokalizację zabudowy mieszkaniowej. Brak jest szczegółowych danych w tym zakresie, jednak urzędowe statystyki Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej już w 2012 r. stanowiły, że tylko w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczono pod budownictwo mieszkaniowe tereny o powierzchni pozwalającej na osiedlenie prawie dwukrotnie większej liczby ludności niż wynosiła liczebność ludności Polski. W zakresie ilości terenów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną i wielorodzinną, Przemysław Śleszyński, powołując się na badania Kowalskiego z 2014 r., wskazywał, że – przyjmując wskaźnik możliwego zaludnienia 40 osób dla 1 ha w przypadku zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a 200 osób w przypadku zabudowy wielorodzinnej – chłonność demograficzną należało określić na ok. 62 mln osób, a w przypadku studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin – na 200–300 mln osób<sup>36</sup>. W tym ujęciu należy podkreślić, że przez okres jaki upłynął od szacunków z lat 2012 i 2014 w Polsce sporządzano rokrocznie plany miejscowe o łącznej powierzchni ok. 100 tys. ha i wydawano ok. 95 tys. decyzji o warunkach zabudowy dotyczących tylko zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej<sup>37</sup>. We wskazanym zakresie nie można dążyć jednak do przywrócenia „nie inwestycyjnego” przeznaczenia terenów poprzez sporządzenie planów miejscowych z pierwotnym, innym niż zabudowa mieszkaniowa przeznaczeniem. Jak szacuje bowiem P. Śleszyński koszty związane z koniecznością wypłaty odszkodowań związanych ze spadkiem wartości nieru-

<sup>34</sup> W. Izdebski, P. Śleszyński, Z. Malinowski, M. Kursa, *Analiza morfometryczna planów miejscowych w Polsce*, «Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich», [http://www.infraeco.pl/pl/art/a\\_18569.htm?plik=2235](http://www.infraeco.pl/pl/art/a_18569.htm?plik=2235) (19.09.2022).

<sup>35</sup> GUS, bank danych lokalnych, <https://bd1.stat.gov.pl/bdl/metadane/cechy/2851?back=True> (19.01.2023).

<sup>36</sup> P. Śleszyński, *Spoleczno-ekonomiczne skutki chaosu przestrzennego dla osadnictwa i struktury funkcjonalnej terenów*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym. Koszty chaosu przestrzennego*, t. II, Warszawa 2018, s. 34.

<sup>37</sup> GUS, bank danych lokalnych, <https://bd1.stat.gov.pl/bdl/metadane/cechy/2851?back=True> (19.01.2023).

chomości wynosiłyby minimum 135 mld zł.<sup>38</sup> Rozproszenie zabudowy pociąga za sobą szereg innych konsekwencji. Negatywne skutki sposobu korzystania z narzędzi planowania przestrzennego przez organy gminy w kontekście transportu, podnieśli P. Borkowski, J. Burnewicz, A. Koźlak, B. Pawłowska i A. Ważna. Powołując się na raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce, wskazali oni, że w 2013 r. koszty dojazdów do pracy osób, których miejsce zamieszkania było odległe o więcej niż 5 km od pracy wyniosły 25,9 mld zł w porównaniu do 2,6 mld zł kosztów osób, których odległość miejsca pracy od miejsca zamieszkania nie przekraczała 5 km. Pracownicy Katedry Ekonomiki Transportu Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Gdańskiego podnieśli również, że przy założeniu, że akceptowalny czas dojazdu do pracy w jedną stronę wynosi maksymalnie 30 minut – to w związku z rozproszoną zabudową i wynikającymi z tego powodu dłuższymi dojazdami do pracy – roczne straty czasowe wynoszą ok. 610 mln osobogodzin<sup>39</sup>. W zakresie kosztów ekonomicznych i społecznych związanych z rozproszeniem zabudowy P. Gibas i K. Haffner z Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, podnieśli, że koszt przyłączenia budynków do instalacji elektrycznej oraz wybudowania drogi publicznej i jej utrzymania przez okres 10 lat należy oszacować na 1 mld 735 mln zł względem 606 mln zł dla zabudowy „typowej” (przy czym na obszarach wiejskich koszty te wynoszą 979 mln zł (1 mld 501 mln zł – 522 mln zł))<sup>40</sup>.

## **Podsumowanie**

Ład przestrzenny to nie tylko nominalne zadanie powierzone do realizacji organom gminy. To realne wyzwanie, które pozwala na materializowanie władztwa planistycznego. W praktyce, to sposób korzystania przez organy gminy z narzędzi planowania przestrzennego przesądza o zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnej z zakresu ładu przestrzennego. Krytyczna ocena sposobu prowadzenia polityki planowania przestrzennego przez organy gminy pozwala przyjąć, że konieczna jest rewizja warsztatu planistycznego gmin – zarówno w sferze jego wykorzystania jak też rozwiązań ustawodawczych.

---

<sup>38</sup> P. Śleszyński, *Potencjalne koszty odszkodowawcze związane z niewłaściwym planowaniem przestrzennym w gminach*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym...*, s. 423.

<sup>39</sup> P. Borkowski, J. Burnewicz, A. Koźlak, B. Pawłowska, A. Ważna, *Transport a organizacja przestrzeni w życiu społeczno-gospodarczym*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym...*, s. 87.

<sup>40</sup> P. Gibas, K. Haffner, *Społeczne i ekonomiczne koszty bezładu przestrzeni – osadnictwo obszarów wiejskich*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym...*, s. 183.

## Bibliografia

- Bąkowski T., *O wolności budowlanej de lege lata i de lege ferenda*, «Gdańskie Studia Prawnicze» 2015, nr 1.
- Borkowski P., Burnewicz J., Koźlak A., Pawłowska B., Ważna A., *Transport a organizacja przestrzeni w życiu społeczno-gospodarczym*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym. Koszty chaosu przestrzennego*, Warszawa 2018.
- Brzezicki T., Brzezińska-Rawa A., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – charakter prawny, treść oraz skutki ekonomiczne*, [w:] W. Sz wajdler (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013.
- Gibas P., Haffner K., *Spoleczne i ekonomiczne koszty bezładu przestrzeni – osadnictwo obszarów wiejskich*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym. Koszty chaosu przestrzennego*, Warszawa 2018.
- Izdebski W., Śleszyński P., Malinowski Z., Kursa M., *Analiza morfometryczna planów miejscowych w Polsce*, «Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich», [http://www.infraeco.pl/pl/art/a\\_18569.htm?plik=2235](http://www.infraeco.pl/pl/art/a_18569.htm?plik=2235) (19.09.2022).
- Karpiuk M., *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, «Samorząd Terytorialny» 2017, nr 1–2.
- Kopeć A., *Słabość i skutki prawnych regulacji związanych z procedurą sporządzania projektu decyzji o warunkach zabudowy*, [w:] T. Markowski, P. Żuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, Warszawa 2011.
- Niewiadomski Z., *Uwarunkowania prawne lokalnej polityki przestrzennej*, [w:] J. Chmielewski, G. Węclawowicz (red.), *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2010.
- Nowak M., *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – wady, zalety i postulowane zmiany*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012.
- Nowicki H., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jako polityka działania państwa*, [w:] W. Sz wajdler (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013.
- Siemiński W., *Spoleczna wartość ładu przestrzennego*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym. Koszty chaosu przestrzennego*, Warszawa 2018.
- Śleszyński P., Deręgowska A., Kubiak Ł., Sudra P., Zielińska B., *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2018.
- Śleszyński P., *Potencjalne koszty odszkodowawcze związane z niewłaściwym planowaniem przestrzennym w gminach*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym. Koszty chaosu przestrzennego*, Warszawa 2018.
- Śleszyński P., *Spoleczno-ekonomiczne skutki chaosu przestrzennego dla osadnictwa i struktury funkcjonalnej terenów*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym. Koszty chaosu przestrzennego*, Warszawa 2018.

Marek Jarentowski\*

## Czym skorupka za młodu nasiąk(ł)a? Kadrowcy politologii i kształcenie jej studentów w Polsce

As the twig is/was bent?  
Managers (founders) of political science  
and educating its students in Poland

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** politologia, nauki społeczne, pozytywizm, metoda naukowa, założyciele polskiej politologii

**Keywords:** political science, social sciences, positivism, scientific method, founders of Polish political science

**Abstrakt:** Politologii polskiej zarzuca się, że nie jest tak światowa, jak polska socjologia, albo że niezbyt poważnie traktuje metodę naukową i teorię naukową. W przeciwieństwie do trzech podstawowych nauk społecznych (psychologii, ekonomii i socjologii), politologia w większym stopniu ogranicza się do opisu i humanistycznej interpretacji. Można zadać pytanie, dlaczego politologia polska, jak wynika z powyższych zarzutów, odbiega nieco od pozytywistycznego wzorca? Hipoteza podpowiada, że może to mieć związek z wykształceniem założycieli, pierwszych kadrowców politologii (dyrektorów instytutów, reprezentantów politologii w Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów). Byli to w większości prawnicy, w pewnym stopniu historycy. Do rzadkości należeli absolwenci podstawowych nauk społecznych. W politologii brak też jest (biorąc pod uwagę podręczniki) wpływowych metodologów. W konsekwencji, na studiach politologicznych jest mniej, niż na pozostałych wspomnianych kierunkach społecznych, przedmiotów metodologicznych.

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2795-0885>, politolog, prawnik, dr politologii, adiunkt na Wydziale Społeczno-Ekonomicznym oraz Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. E-mail: m.jarentowski@uksw.edu.pl



**Abstract:** *Polish political science is accused of not being as global as Polish sociology, or of not taking the scientific method and scientific theory very seriously. In contrast to the three basic social sciences (psychology, economics and sociology), political science is more limited to description and humanistic interpretation. One may ask why Polish political science, as it results from the above accusations, deviates slightly from the positivist pattern. The hypothesis suggests that this may be related to the education of the founders, the first managers of political science (directors of institutes, representatives of political science in the Central Commission of Scientific Degree). As it turns out, they were mostly lawyers, and to some extent historians. Graduates of basic social sciences were rare. Political science also lacks (considering textbooks) influential methodologists. As a consequence, there are fewer social methodological subjects in political science studies than in the other aforementioned fields of study.*

## Wprowadzenie

Każda dyscyplina naukowa zajmuje się nie tylko fragmentem rzeczywistości, lecz także sobą. W tym duchu pojawia się pytanie o przyczyny formułowanych niekiedy negatywnych ocen politologii. Hipoteza wydaje się logiczna – stan politologii polskiej jest konsekwencją jej historii. Stan politologii polskiej operacjonalizuję takimi wskaźnikami, jak jej ocena dokonana przez politologów lub przedstawicieli innych dyscyplin, kształcenie metodologiczne studentów politologii oraz ewaluacja politologii dokonana w 2022 r. Zmienne wyjaśniające natomiast to ukończony kierunek studiów „kadrowców” politologii polskiej tworzonej od połowy lat 60. XX wieku i występowanie wśród politologów autorów podręczników metodologicznych. Niektóre zmienne, porównawczo, obejmują także inne „społeczne” dyscypliny naukowe (ekonomia, psychologia, socjologia).

Więszym stopniem szczegółowości w badaniu objąłem pięć utworzonych latach 1967–1975 uniwersyteckich instytutów nauk politycznych, które od razu lub krótko po powstaniu rozpoczęły prowadzenie kierunku studiów „nauki polityczne” lub otrzymały uprawnienia do nadawania stopnia naukowego w tej dyscyplinie: UAM, UW, UJ, UW, UŚ. Pozostałe powstałe wówczas ośrodki politologiczne już nie istnieją (Śląski Instytut Naukowy, Akademia Nauk Społecznych – następczyni partyjnej WSNS), albo straciły uprawnienie do nadawania stopni (Instytut Zachodni, PISM), albo otrzymały je znacznie później (po 1995 r.).

Choć wyniki prezentowanych badań dotyczą politologii, to można je łączyć z socjologią wiedzy traktowaną nie jako subdyscyplina socjologii, a jako perspektywa teoretyczna<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> J. Niżnik, *Socjologia wiedzy: zarys historii i problematyki*, Warszawa 1989, s. 206–211.

## Współczesna dyskusja o politologii polskiej

W ostatnich latach pojawiły się co najmniej dwie publikacje dotyczące politologii polskiej. W pierwszej R. Skarzyński wskazuje, że po pierwsze, nieudacznicy z innych dyscyplin próbują zrobić łatwą karierę w politologii, po drugie, w jednostkach politologicznych nadaje się stopnie naukowe na podstawie wyników badań niepolitologicznych (jeśli w ogóle można je nazwać badaniami naukowymi), po trzecie, politologii brak poważnej teorii naukowej, którą jego zdaniem powinna być teoria ewolucji<sup>2</sup>. W drugiej publikacji, T. Warczok i Z. Zarycki dowodzą, że politologia polska w znacznie mniejszym stopniu niż np. polska socjologia, zbliża się do uznanych przez nich za właściwe wzorców zachodniej (głównie anglojęzycznej) nauki społecznej<sup>3</sup>. Obie publikacje spotkały się z reakcjami<sup>4</sup>.

Jednakże – moim zdaniem – patrząc z perspektywy R. Skarzyńskiego, także socjologię polską należałoby uznać – porównując ją z biologią czy fizyką – za teoretyczny kociokwik (czy socjologię pracy, wsi, rodziny, Internetu lub *gender* łączy jakaś spójna testowana przez badaczy teoria?). Część socjologów, trzeba przyznać, stosuje metodologię naukową i statystykę oraz próbuje testować jakąś teorię, tymczasem wielu politologów ogranicza się do opisu lub interpretacjonizmu. Ale ogólniejszego spójnego wyjaśnienia (teorii) zjawisk społecznych także w socjologii brak. Najkrócej mówiąc T. Warczok i Z. Zarycki pokazali jedynie ilościową różnicę między socjologią i politologią (np. cytowalność). R. Skarzyński natomiast zakpił z części politologów, przywołując tytuły ich prac (chodzi m.in. o osoby, które do swoich niepolitologicznych publikacji, dodawały w tytule przymiotnik „polityczny” lub „politologiczny” w odpowiednim przypadku i liczbie). Trudno niekiedy odmówić mu racji. Jego zamiarem było chyba zwrócenie uwagi na potrzebę jedności nauki, w tym sensie, że politologia nie może abstrahować od np. teorii ewolucji wyjaśniającej pochodzenie, a także zachowanie żywych istot, w tym człowieka, testowanej nie tylko w biologii, lecz także np. w psychologii. Jednak przyjmując perspektywę R. Skarzyńskiego, z socjologią jest podobny problem: brak w niej wyraźnej teorii.

Wyniki ewaluacji z 2023 r. wskazują, że stopniem „światowości” (kategoria A+) politologia nie różni się istotnie od innych nauk społecznych. Przyjmując

---

<sup>2</sup> R. Skarzyński, *Podstawowy dylemat politologii: dyscyplina nauki czy potoczna wiedza o społeczeństwie? O tradycji uniwersytetu i demarkacji wiedzy*, Białystok 2012.

<sup>3</sup> T. Warczok, T. Zarycki, *Gra peryferyjna: polska politologia w globalnym polu nauk społecznych*, Warszawa 2016.

<sup>4</sup> M. Karwat, *O książce Ryszarda Skarzyńskiego pt. Podstawowy dylemat politologii*, «e-Politykon» 2012, nr 4; T. Klementewicz, *Kompradorzy znad Wisły w lokalnym polu nauk społecznych*, «e-Politykon» 2017, nr 22.

skalę od 1 do 5 (w miejsce kategorii C, B, B+, A, A+), uczelnie lub instytuty ewaluowane w obszarze politologii uzyskały średnią 3,24, w socjologii 3,28. W politologii są dwie uczelnie reprezentujące poziom „światowy” (A+); w socjologii nie ma takich.

**Tabela 1.** Liczba ewaluowanych podmiotów, średnia kategorii naukowych oraz liczba i odsetek kategorii A+ w ramach dyscyplin nauk społecznych w 2022 r.<sup>5</sup>

Dyscyplina naukowa	Liczba podmiotów	Średnia kategoria	Liczba (%) kategorii A+
prawo kanoniczne	3	4,67	2 (67%)
nauki o bezpieczeństwie	23	3,70	8 (35%)
nauki prawne	39	3,46	3 (8%)
psychologia	24	3,42	4 (17%)
geografia społeczno-ekonomiczna i gospodarka przestrzenna	17	3,35	1 (6%)
nauki socjologiczne	25	3,28	0 (0%)
nauki o komunikacji społecznej i mediach	16	3,25	0 (0%)
nauki o polityce i administracji	34	3,24	2 (6%)
ekonomia i finanse	47	3,15	0 (0%)
pedagogika	41	3,15	0 (0%)
nauki o zarządzaniu i jakości	55	3,13	0 (0%)

Źródło: opracowanie własne.

Można przyjąć, że nie ma istotnych ilościowych różnic między dyscyplinami; poza, po pierwsze, prawem kanonicznym (średnia kategoria 4,67 na 5,00) i po drugie, ze względu na liczbę kategorii A+, naukami o bezpieczeństwie (8 na 23) i psychologią (4 na 24).

Nie wchodząc w dyskusję dotyczącą potrzeby upodobnienia politologii do nauki światowej lub do polskiej socjologii, można poszukiwać odpowiedzi na pytanie, dlaczego polska politologia odbiega od pewnych oczekiwań, wzorców. Wzorce takie wyraża się w różny sposób. Po pierwsze, chodzi o to, by politologia poszukiwała uwarunkowań przyczynowych, wykrywała prawidłowości, a nie jedynie opisywała czy komentowała. Po drugie, powinna częściej korzystać z metod ilościowych niż jakościowych. Po trzecie, bardziej powinna dbać

<sup>5</sup> Obliczenia własne na podstawie *Wykaz kategorii naukowych 2022*, <https://www.gov.pl/attachment/d5acf6a7-772b-49d3-8054-12969a56b8f9> (25.02.2023).

o rygorystyczny metod badawczych niż tylko o kanon stawianych pytań<sup>6</sup>. Albo krócej mówiąc, chodzi o to, by politologia była empiryczną nauką społeczną<sup>7</sup>, a nie odłamem filozofii (politycznej) lub historii (najnowszej i politycznej).

## Politologia w rozwoju nauki

### Od starożytności do czasów nowożytnych

Niektórzy doszukują się źródeł politologii w filozofii starożytnej. Są tam źródła wielu dyscyplin naukowych. Jednak początki „refleksji” politologicznej miały miejsce dopiero w oświeceniowym, humanistycznym okresie filozofii starożytnej (V–IV wiek p.n.e.); wcześniej miała ona bowiem, jak np. u jońskich filozofów przyrody czy u atomistów, profil kosmologiczny, przyrodniczy. W chwili pojawienia się filozofii (VI–V wiek p.n.e.) funkcjonowała już jednak mająca pozaeuropejskie źródła dziedzina umiejętności praktycznych (dziś kojarzonych z techniką, agrotechniką, pomiarami, lecznictwem, transportem) oraz „dziedzina” praktycznych mądrości życiowych (dziś można ją kojarzyć m.in. z etyką normatywną lub polityką, niekoniecznie z politologią). Już wcześniej funkcjonował też obszar mitologiczno-religijny, zaspokajający te ludzkie potrzeby, których nie mogły zaspokoić dwie wspomniane dziedziny<sup>8</sup>. To, co dziś zwiemy (w języku polskim) nauką ma swoją genezę w greckiej filozofii kosmologicznej (np. fizyka) oraz humanistycznej (nauki społeczne), a także w pozaeuropejskiej proveniencji obszarze umiejętności praktycznych. Ta triada, jak zobaczymy, do dziś jest widoczna w klasyfikacji nauki i sporach o naukę, w tym o politologię. Na boku pozostawiam obszar mitologiczno-religijny, który w Polsce, co rzadkie, jest wprzęgnięty w urzędową formę nauki.

Średniowiecze, mierząc nie tylko liczbą stron mu poświęconych w podręcznikach do historii myśli politycznej<sup>9</sup>, do politologii nie wniosło wiele<sup>10</sup>, ale pojawiły się wówczas pierwsze uniwersytety (XII w.), na których funkcjonowały wydziały: teologii, prawa, medycyny oraz sztuk wyzwolonych. Na tym ostatnim kontynuowano dotychczasowe *trivium* i *quadrivium* w postaci filozofii, nauk

---

<sup>6</sup> W. Łukowski, *Nauki o polityce w Polsce – zależność od szlaku i syndrom spóźnionego przybysza*, [w:] S. Sulowski (red.), *Nauki o polityce 2.0: kontrowersje i konfrontacje*, Warszawa 2018, s. 203 i 204.

<sup>7</sup> T. Wallas, *Przyczynek do rozważań nad przynależnością dziedziny nauk o polityce*, «Politeja» 2015, nr 4.

<sup>8</sup> W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii (Tom pierwszy)*, Warszawa 2001, s. 17–21.

<sup>9</sup> J. Baszkiewicz, F. Ryszka, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1984.

<sup>10</sup> M. Cruse, *Historia nauki: od rolnictwa do sztucznej inteligencji*, Warszawa 2022.

przyrodniczych, językoznawstwa<sup>11</sup>. Za pierwszego polskiego filozofa – badacza społecznego może uchodzić Witelo – Ślązak urodzony z matki Polki. W tym dogmatycznym okresie (działał w trzeciej ćwierci XIII w.) można go uznać za empiryka (najwięcej osiągnął w optyce). Jeśli chodzi o „nauki społeczne”, najbliższym mu było jednak do dzisiejszej psychologii: podświadoma analiza wrażeń wzrokowych<sup>12</sup>.

W czasach nowożytnych myślicieli politycznych, także polskich<sup>13</sup>, jest już wielu, ale nie o referowanie ich odkryć chodzi, lecz o to, co istotne dla zrozumienia współczesnej politologii. W szczególności, oświecenie daje nowy grunt do rozwoju nauk społecznych i politologii. Związana z oświeceniem filozofia pozytywistyczna (rozumiana tu jako etap rozwoju nauki i sposób jej rozumienia), wyraźnie podkreśla, że po pierwsze, ludzkie zmysły, na miarę swoich możliwości, odzwierciedlają rzeczywistość, „a spory [...] w kwestiach wykraczających poza obszar doświadczenia mają czysto werbalny charakter”. Po drugie, zakazuje ona „przypuszczania, by jakkolwiek wiedza formułowana w terminach ogólnych miała w rzeczywistości inne odpowiedniki aniżeli jednostkowe przedmioty konkretne”. Po trzecie, „przeczy wartości poznawczej sądów oceniających i wypowiedzi normatywnych”. Po czwarte, chodzi o „wiarę w zasadniczą jedność metody wiedzy”<sup>14</sup>.

## Od II do III Rzeczypospolitej

Początkowo Uniwersytet Królewsko-Warszawski (1818 r.) dzielił się na pięć wydziałów: teologiczny, prawa i administracji, lekarski, umiejętności filozoficznych oraz nauk i sztuk pięknych<sup>15</sup>. Sto lat później UW obejmował cztery wydziały<sup>16</sup>: teologiczny (obszar mitologiczno-religijny); prawa i nauk politycznych (umiejętności praktyczne); lekarski (umiejętności praktyczne); filozoficzny (nauka). W 1927 r. na UW funkcjonowało już dziewięć wydziałów: filozofii, prawa, medycyny, farmacji, teologii (katolickiej, prawosławnej, ewangelickiej), farmaceutyczny, weterynaryjny oraz od 1927 r. – zamiast wydziału filozoficznego – matematyczno-przyrodniczy i humanistyczny<sup>17</sup>. Na UJ taki podział

<sup>11</sup> J. Baszkiewicz, *Młodość uniwersytetów*, Warszawa 1997.

<sup>12</sup> W. Tatarkiewicz, *Historia...*, s. 310.

<sup>13</sup> R. Ludwikowski, *Historia polskiej myśli politycznej*, Warszawa 2012.

<sup>14</sup> L. Kołakowski, *Filozofia pozytywistyczna: od Hume'a do Koła Wiedeńskiego*, Warszawa 2003, s. 11–18.

<sup>15</sup> M. Mycielski, *Uniwersytet Królewski, 1816–1831*, [w:] T. Kizwalter (red.), *Dzieje Uniwersytetu Warszawskiego 1816–1915*, Warszawa 2016, s. 66.

<sup>16</sup> Dz. Urz. MWRiOP KP z 1918 r. Nr 4, poz. 3.

<sup>17</sup> M.P. Deszczyński, *Uniwersytet Warszawski w II Rzeczypospolitej*, [w:] P.M. Majewski (red.), *Dzieje Uniwersytetu Warszawskiego 1915–1945*, Warszawa 2016, s. 382 i 383.

wydziału filozoficznego przeprowadzono w 1946 r. Podział na wydziały matematyczno-przyrodnicze i humanistyczne był oznaką wyraźnego dziś podziału na fizykę, chemię i biologię oraz nauki społeczne i humanistykę. Poza uniwersytetami funkcjonowały lub zaczęły wyodrębniać się (już w okresie Drugiej Rzeczypospolitej) szkoły, akademie i politechniki skupiające przedstawicieli umiejętności praktycznych. Taki charakter miały też np. Szkoła Nauk Politycznych w Warszawie<sup>18</sup>. Program kształcenia i skład kadry nauczającej wskazuje, że nie chodziło o kształcenie ani politologów, ani badaczy (daleko tam było do testowania hipotez, co czynił już dawno temu np., dostając za to po uszach, Galileusz, a później także Durkheim), lecz o praktyczne kształcenie urzędników, polityków, dyplomatów. Podobny charakter miała Szkoła Nauk Politycznych w Krakowie<sup>19</sup>.

W początkach Polski Ludowej (na UW w 1951 r., a na UJ i w kilku innych uniwersytetach w 1952 r.) uniwersytecki wydział humanistyczny podzielony został na wydział filozoficzno-społeczny, wydział historyczny i wydział filologiczny (albo jedynie na wydział filozoficzno-historyczny i wydział filologiczny) – co było kolejnym etapem w rozchodzeniu się nauk humanistycznych; wydział matematyczno-przyrodniczy podzielono na wydział matematyki, fizyki i chemii oraz wydział biologii i nauk o Ziemi<sup>20</sup>. Wreszcie w 1968 r. na UW utworzono wydział nauk społecznych; w jego skład wchodziły: Instytut Nauk Ekonomicznych, Instytut Nauk Politycznych, Instytut Socjologii, Studium Dziennikarskie, a nawet (co dziś uznalibyśmy za nieporozumienie) Instytut Filozofii<sup>21</sup>. Niektórzy sugerują, że te roszady na UW miały związek z polityką władzy wobec niezależnych badaczy i nauczycieli, których więcej było wśród socjologów i filozofów<sup>22</sup>; można powiedzieć, że były wewnątrzuczelnianym *gerrymanderingiem*: niepokorni mieli stanowić mniejszość. Nie wszyscy tak to widzą<sup>23</sup>. Wydziały nauk społecznych (chyba już bez powyższego kontekstu) powstały z czasem i na innych uniwersytetach. Na wydziałach tych, zwykle w towarzystwie niektórych innych nauk społecznych, funkcjonuje dziś politologia (np. UW, UŚ, UG, UWM w Olsztynie, U. Opolski, U. Zielonogórski, Uniwersytet SWPS).

---

<sup>18</sup> *Szkoła Nauk Politycznych w Warszawie: rocznik XXII oraz program nauk na XXIII rok szkolny 1937/38*, Warszawa: Instytut Społeczny.

<sup>19</sup> A. Zięba, *Szkoła Nauk Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego*, «Czasopismo Prawno-Historyczne» 2001, nr 2.

<sup>20</sup> Dz.U. z 1951 r., poz. 304 i M.P. z 1952 r. Nr A-18, poz. 221.

<sup>21</sup> Dz. Urz. MOiSW z 1968 r. Nr A-10, poz. 65.

<sup>22</sup> B. Brzostek, *Życie społeczne Uniwersytetu 1945–1989*, [w:] P.M. Majewski (red.), *Dzieje Uniwersytetu Warszawskiego po 1945*, Warszawa 2016, s. 222.

<sup>23</sup> G. Ulicka, *Początki instytucjonalizacji nauk politycznych na Uniwersytecie Warszawskim po II wojnie światowej*, [w:] M. Wąsowicz (red.), *Nauki społeczne na Uniwersytecie Warszawskim*, Warszawa 2020.

W 1964 r. na uniwersytetach – UJ, UW, UW, UAM, UMCS, UŁ, UMK – oraz w kilku innych uczelniach utworzono jednostki pod nazwą „międzywydziałowe studium nauk politycznych”<sup>24</sup>. Ich zadaniem było realizowanie przedmiotu o treści na poły politologicznego na poły indoktrynacyjnego (legitymizującego rządu PZPR w Polsce Ludowej) w ramach przedmiotów ogólnouczelnianych dla studentów różnych kierunków studiów. Jednocześnie na UW utworzono (Centralny) Ośrodek Metodyczny Studiów Nauk Politycznych<sup>25</sup>.

Pod koniec lat sześćdziesiątych rozpoczęto tworzenie „instytutów nauk politycznych” (w ramach wydziałów albo poza wydziałami). Tworzenie tych instytutów jest kluczowym momentem, ponieważ zwykle było związane ze skupianiem pracujących dotychczas na różnych wydziałach pracowników, prowadzeniem kierunku studiów „nauki polityczne” i nadawaniem stopni naukowych w dyscyplinie pod tą samą nazwą. Pierwsze takie instytuty powstały w uniwersytetach w Poznaniu (1 VI 1967), Warszawie (25 IX 1967), Wrocławiu (1 V 1969), Krakowie (12 VI 1969) i Katowicach (1 X 1975)<sup>26</sup>. Kolejne (niekiedy z określeniem „międzyuczelniany”) powstały w Gdańsku (1970), Lublinie (1975), Łodzi (1976) i Szczecinie (1985), ale w ich przypadku nie łączyło się to od razu z uruchomieniem kierunku studiów, a w szczególności nie z uzyskaniem uprawnienia do nadawania stopni naukowych z politologii.

**Tabela 2.** Pierwsze instytuty nauk politycznych i ich początkowe umiejscowienie w uniwersytetach<sup>27</sup>

Uczelnia	Data	Umiejscowienie	Mgr, dr, hab.
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu	1 VI 1967	Wydział Prawa; od 18 IX 1969 jako pozawydziałowa jednostka organizacyjna, od 1 VIII 1975 w ramach Wydziału Nauk Społecznych	1974, 1970, 1987
Uniwersytet Warszawski	25 IX 1967	Wydział Filozoficzny; od 1 IX 1968 w ramach Wydziału Nauk Społecznych, od 1975 w ramach Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych	1967, 1971, 1971

<sup>24</sup> Dz. Urz. MSzW z 1964 r., poz. 67; Dz. Urz. MNSzWiT z 1976 r., poz. 6.

<sup>25</sup> Dz. Urz. MSzW z 1964 r., poz. 68.

<sup>26</sup> Dz. Urz. MOiSzW z 1967 r. Nr A-4, poz. 25 i Nr A-10, poz. 60, z 1969 r. Nr A-4, poz. 34 i Nr A-6, poz. 64 oraz Dz. Urz. MNSzWiT z 1975 r., poz. 69.

<sup>27</sup> Na podstawie dzienników urzędowych oraz ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego oraz cytowanych opracowań dotyczących ośrodków politologicznych.

cd. Tabeli 2

Uczelnia	Data	Umiejscowienie	Mgr, dr, hab.
Uniwersytet Wrocławski	1 V 1969	międzywydziałowa jednostka organizacyjna; od 1 IX 1988 w ramach Wydziału Nauk Społecznych	1974, 1972, 1989
Uniwersytet Jagielloński	12 VI 1969	od 18 II 1970 w ramach Wydziału Prawa i Administracji	1975, 1971, 1979
Uniwersytet Śląski w Katowicach	1 X 1975	Wydział Nauk Społecznych (od 1 X 1973 funkcjonował w jego ramach Instytut Filozofii, Socjologii i Nauk Politycznych podzielony 1 X 1975 na dwa instytuty, w tym Instytut Nauk Politycznych)	1973, 1974, 1987

Źródło: opracowanie własne.

## Politologia w klasyfikacji dyscyplin naukowych

### Politologia jako nauka społeczna

W niektórych państwach i niektórych językach funkcjonuje odrębne nazewnictwo w odniesieniu do dyscyplin będących – w uproszczeniu – kontynuacją filozofii przyrodniczej i humanistycznej oraz do dyscyplin będących kontynuacją starożytnej wiedzy praktycznej. Pierwszy obszar to po angielsku *science*, pozostałe obszary wiedzy występują pod innymi nazwami (np. *humanities*, *technology*). W języku polskim wiele obszarów wiedzy lub innego rodzaju działalności umysłowej (prawo, medycynę, a nawet teologię) włącza się do nauki. W nauce w wąskim znaczeniu (*science*) chodzi jedynie o poznanie prawdy. W technologii (inżynierii, umiejętnościach praktycznych), także w medycynie, chodzi o wiedzę o tym, jak coś można zrobić<sup>28</sup>. Z czasem wyodrębniły się nauki społeczne (*social science*). By najkrócej opisać historię ich wyodrębnienia można powiedzieć (w uproszczeniu), że:

- 1) z dawnej filozofii („wszechdyscypliny”) najpierw wyodrębniły się (lub obok niej wyrosły) ważne dla człowieka umiejętności praktyczne: medycyna oraz technologia *vel* inżynieria (jeszcze w starożytności); potem prawnictwo (którego zadaniem było dawanie legitymizacji decyzjom władzy oraz rutynizacja rozstrzygania częstych sporów międzyludzkich),

<sup>28</sup> W.H. Kunicki-Goldfinger, *Znikąd donikąd*, Warszawa 1993, s. 28–32.



- 2) osobno rozpoznano różnicę między zagadnieniami przyrodniczymi (np. fizyka, astronomia, ewolucyjne wyjaśnienie życia) a resztą filozofii,
- 3) w końcu, gdy (po wydzieleniu przyrodoznawstwa) pozostała filozofia humanistyczna, z czasem dostrzeżono, że do części jej problemów można zastosować metody ilościowe, statystyczne, niekiedy nawet (podobnie jak w naukach przyrodniczych) eksperymentalne – tak z humanistyki wyodrębniły się nauki społeczne.

W konsekwencji, szeroko rozumianą naukę możemy podzielić na nauki przyrodnicze, nauki społeczne i humanistykę, a w ich ramach wyodrębnić dziedzinę nauk podstawowych i dziedzinę nauk praktycznych *vel* stosowanych (z trudem w humanistyce). Np. medycyna i technologia są „zastosowaniowym” wariantem nauk przyrodniczych (biologii, fizyki, chemii); pedagogika, zarządzanie i prawoznawstwo – praktyczną odmianą nauk społecznych. Niejednokrotnie poszczególne dyscypliny naukowe obejmują jednocześnie komponent badań podstawowych oraz stosowanych, a bywa, że są na pograniczu nauk przyrodniczych, społecznych i humanistyki.

**Tabela 3.** Typologia nauk

Nauki	przyrodnicze	społeczne	humanistyczne
podstawowe	fizyka, chemia, biologia	ekonomia, socjologia, politologia, psychologia	filozofia, językoznawstwo, literaturoznawstwo, historia
stosowane	medycyna, technologia (inżynieria)	zarządzanie, pedagogika, prawoznawstwo	(etyka normatywna?)

Źródło: opracowanie własne autora.

Ponadto, w ekonomii i socjologii występuje podział na „mikro” i „makro”: mikroekonomia i makroekonomia, małe i wielkie struktury społeczne<sup>29</sup>. Brak chyba takiego podziału psychologii. W przypadku politologii z kolei trudno wskazać poziom „mikro”. Próba doszukiwania się „mikropolitologii” w polityce lokalnej lub podstawowych organizacjach partyjnych byłaby czymś w rodzaju błędu przesunięcia kategorialnego. Być może pewną analogią podziału na mikro i makro byłby podział na politologię porównawczą (instytucje i zachowania polityczne) i na stosunki międzynarodowe.

Przedstawiona typologia pozwala rozpoznać miejsce politologii w nauce, a zarazem wskazać dyscypliny jej najbliższe – socjologia, ekonomia, psychologia – stanowiące tło porównawcze.

<sup>29</sup> E. Babbie, *Podstawy badań społecznych*, Warszawa 2013, s. 50.

## Kierunki studiów, stopnie naukowe

Wspominane już międzywojenne szkoły nauk politycznych były jedynie rodzajem praktycznych studiów podyplomowych. W Polsce Ludowej funkcjonowała oferta przedmiotów „politologicznych” na wielu kierunkach studiów (w pewnej mierze obowiązkowych), jednak miały one poniekąd charakter indoktrynacji politycznej. Pojawiały się czasem odgórne specjalizacje na studiach doktoranckich w rodzaju „socjologia stosunków politycznych”. W Polsce Ludowej początek politologii rozumianej jako osobny kierunek studiów lub osobna dyscyplina naukowa przypada na przełom lat 60. i 70. XX w. Możliwość przyznawania tytułu magistra na kierunku „nauki polityczne” pojawiła się w 1969 r. W latach 1991–2001 kierunek nosił nazwę „politologia i nauki społeczne” (przy czym krótko, przez dwa miesiące, na przełomie lat 1991–1992 „politologia”), a od 2001 r. występuje pod nazwą „politologia”. Od 2011 r. nie istnieje już, z wyjątkami, rządowy wykaz kierunków studiów. Uczelnie same nadają nazwy kierunkom. Jeśli brać pod uwagę dyscyplinę naukową to „nauki polityczne” pojawiły się w 1970 r. W 1986 r. zostały przemianowane na „naukę o polityce”, a w 1992 r. na „nauki o polityce”. Od 2018 r. dyscyplina nosi nazwę „nauki o polityce i administracji”. (Niezależnie od prawnej nomenklatury do kierunku i dyscypliny stosuję w tekście nazwę „politologia”.)

Krótko funkcjonowała odrębnie dyscyplina „nauki o polityce publicznej” (2011–2018). W 2022 r. utworzono dyscyplinę „stosunki międzynarodowe”<sup>30</sup>. Należy jednak zwrócić uwagę, że urzędowe klasyfikacje dyscyplin służą jedynie celom urzędowym, np. finansowym, organizacyjnym. Dyscypliny naukowej nie da się zadekretować ani „oddekretować”. Pojawienie się dyscypliny naukowej jest rezultatem społecznego procesu komunikowania wyników badań naukowych między uczestnikami tego procesu<sup>31</sup>. Nawet gdyby minister zlikwidował rozporządzeniem politologię czy biologię, dyscypliny te nadal by funkcjonowały w procesie komunikowania wyników badań, w których testuje się nauką metodą teorie naukowe. Podobnie, nawet przy „zadekretowaniu” w Polsce dyscypliny „stosunki międzynarodowe”, nie powstanie osobna gałąź nauki ani w Polsce, ani na świecie<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 2202.

<sup>31</sup> J.J. Wiatr, *Czy istnieje nauka o polityce?*, «Życie Szkoły Wyższej» 1971, nr 5.

<sup>32</sup> J. Szczepański, *Nauka o polityce w świetle Ustawy 2.0 i aktów wykonawczych*, «Przegląd Europejski» 2020, nr 1.

## Kadrowcy: założyciele i menedżerowie politologii polskiej

### Uwagi metodologiczne

Hipoteza zakłada, że stan politologii polskiej jest m.in. konsekwencją wykształcenia (ukończonego kierunku studiów) jej założycieli i kierowników (wiedzę metodologiczną nabywa się w największym stopniu na systematycznych zajęciach w trakcie studiów). Oczywiście, że pracownicy nowo tworzonych (1967–1975) instytutów nauk politycznych, w tym dyrektorzy oraz członkowie Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów musieli mieć już ukończone jakieś studia (np. prawo, historia, socjologia, ekonomia, dziennikarstwo). Przypuszczam, iż im więcej wśród założycieli politologii byłoby przedstawicieli klasycznych nauk społecznych (socjologii, ekonomii czy nawet psychologii), tym politologia byłaby dziś bliższa opisanemu wcześniej wzorcowi nauki społecznej. Poza tym, że ktoś może uznać tę hipotezę za przytyk (niech jednak prawnicy i historycy się nie obrażają, bo w istocie nie o nich tu chodzi), sam mogę też zgłosić do niej zastrzeżenie. Po pierwsze, wpływ na politykę zatrudnienia w instytucie mogły mieć też inne osoby (np. rektor, dziekan wydziału, aparat PZPR). Po drugie, mogły występować ograniczenia natury politycznej (np. rezerwa wobec socjologii, ministerialna kontrola programu studiów). Jeśli chodzi o osoby, funkcje i daty opierałem się na różnych publikacjach oraz informacjach od osób czynnych dziś w ośrodkach politologicznych<sup>33</sup>. W przypadku wykształcenia magisterskiego omawianych osób niekiedy konieczne było oparcie się na mniej pewnych źródłach internetowych lub poszlakach. Nawet wśród osób dość młodych, niektórzy nie ujawniają w notkach biograficznych, to jaki kierunek studiów ukończyli, ograniczając się do nazwy uczelni, nazwy wydziału lub wskazania obszaru zainteresowań.

<sup>33</sup> J. Iwanek, *Od redakcji*, «Studia Politicae Universitatis Silesianis» 2005, t. 1; B. Krauz-Mozer, P. Borowiec, P. Ścigaj, *Kim jesteś politologu? Historia i stan dyscypliny w Polsce*, t. I, Kraków 2011; B. Sitek (red.), *Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów (1991–2020)*, Warszawa 2020; K. Dziubka, B. Rogowska, C. Lewandowski, J. Tomaszewski, *W kręgu historii i politologii: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Stanisławowi Dąbrowskiemu*, Wrocław 2002; C. Mojsiewicz, *Od polityki do politologii*, Toruń 2005; A. Bodnar, J.J. Wiatr, J. Wróblewski (red.), *Prawo i polityka*, Warszawa 1998; C. Madajczyk, *In memoriam: Profesor Dr Marian Żychowski (1922–1972)*, «Dzieje Najnowsze» 1973, nr 2; W. Kalicki, *Dziesięć lat Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Wrocławskiego*, «Sobótka» 1979, nr 4; T. Mołdawa, Z. Kiełmiński, G. Ulicka, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Państwo, demokracja, samorząd: księga jubileuszowa na sześćdziesięciopięciolate Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, Warszawa 1999; M.J. Malinowski (red.), *Świat w okresie przemian: księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Longinowi Pastusiakowi na 65-lecie urodzin*, Gdańsk 2000; *Skład Osobowy UAM*, <https://www.wbc.poznan.pl> (różne lata). Informacje przekazali mi lub potwierdzili moje ustalenia także: D. Przastek, P. Laidler, R. Alberski, S. Zyborowicz, A. Turska-Kawa i S. Kubas.

## Dyrektorzy instytutów nauk politycznych

Wśród kadrowców, za kluczowych można uznać dyrektorów, tworzonych od 1967 r. instytutów nauk politycznych. W pewnej mierze instytuty te były kontynuacją międzywydziałowych studiów nauk politycznych. Wśród kolejnych dyrektorów instytutów (biorąc pod uwagę instytuty pięciu uniwersytetów: UAM, UW, UW, UJ, UŚ i licząc tylko do czasu, gdy nie pojawił się w sposób naturalny, w latach 2005–2012, pierwszy politolog) dominują prawnicy (55%). Występują jeszcze historycy (35%), ekonomiści (7,5%), geograf (2,5%). Brak jest socjologów (przypomnijmy, branża kiedyś podejrzana). Jak można się domyślać, kadrowcy ci przyciągali do instytutów nauczycieli po macierzystych kierunkach studiów.

**Tabela 4.** Wykształcenie dyrektorów instytutów nauk politycznych<sup>34</sup>

Uczelnia	Dyrektor	Ukończony przez dyrektora kierunek studiów
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu	Adam Łopatka (1964–1967)*	prawo
	Adam Łopatka (1967–1972)	prawo
	Stanisław Wykrętowicz (1972–1976)	ekonomia
	Tadeusz Filipiak (1976–1987)	historia/ekonomia
	Janusz Romul (1988–1991)	prawo
	Kazimierz Robakowski (1991–2008)	historia
	Tadeusz Wallas (2008–2016) – dziekan wydziału	politologia
	Andrzej Stelmach (2016–...) – dziekan wydziału	politologia
Uniwersytet Warszawski	Marian Żychowski (1964–1967)*	historia
	Marian Żychowski (1967–1968)	historia
	Remigiusz Bierzanek (1968–1972)	prawo
	Bogusław Mrozek (1972–1975)	historia (SGSZ, 1953)
	Artur Bodnar (1976–1981)	ekonomia (LNG, 1953)
	Eugeniusz Zieliński (1981–1991)	prawo (WDK SGSZ, 1958)
	Stanisław Filipowicz (1991–1999)	prawo
	Konstanty A. Wojtaszczyk (1999–2001)	prawo
	Tadeusz Mołdawa (2001–2005)	prawo
	Stanisław Sulowski (2005–2016)	politologia
	Ewa Marciniak (2016–2020)	pedagogika
	Daniel Przastek (2020–...) – dziekan wydziału	politologia

<sup>34</sup> Źródło: zob. przypis 30.

cd. Tabeli 4

Uczelnia	Dyrektor	Ukończony przez dyrektora kierunek studiów
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie	Kazimierz Opalek (1964–1969)*	prawo
	Kazimierz Opalek (1969–1975)	prawo
	Marek Sobolewski (1975–1979)	prawo
	Witold Zakrzewski (1979–1984)	prawo
	Krzysztof Pałeczki (1984–1996)	prawo
	Andrzej Mania (1996–1999)	historia
	Wiesław Kozub-Ciembroniewicz (1999–2002)	historia
	Irena Stawowy-Kawka (2002–2008)	geografia
	Włodzimierz Bernacki (2008–2012)	politologia
	Robert Kłosowicz (2012–2020)	historia
Adrian Tyszkiewicz (2020–...)	politologia	
Uniwersytet Wrocławski	Władysław Zamkowski (1964–1968)*	prawo
	Bolesław Paździor (1968–1969)*	prawo
	Marian Orzechowski (1969–1972)	historia
	Bronisław Pasierb (1972–1987)	historia
	Stanisław Dąbrowski (1987–1996)	prawo
	Andrzej Antoszewski (1996–1999)	prawo
	Teresa Łoś-Nowak (1999–2005)	prawo
	Ryszard Herbut (2005–2012)	prawo
	Jacek Sroka (2012–2014)	politologia
	Robert Alberski (2014–2020)	politologia
Dariusz Skrzypiński (2020–...)	politologia	
Uniwersytet Śląski w Katowicach	Wsiewołod Wołczew (1970–1973)**	historia/ekonomia
	Janusz Kolczyński (1973–1975)**	prawo
	Janusz Kolczyński (1975–1976)	prawo
	Adam Hrebenda (1977)	historia
	Jan Kantyka (1977–1981)	historia
	Adam Hrebenda (1981–1987)	historia
	Piotr Dobrowolski (1987–2002)	historia
	Jan Iwanek (2002–2012)	prawo
	Mariusz Kolczyński (2012–2019)	politologia
	Agnieszka Turska-Kawa (2019–...)	politologia/psychologia

\* Międzywydziałowe studium nauk politycznych.

\*\* Zakład nauk politycznych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie E. Babbie, *Podstawy badań społecznych*, Warszawa 2013.

## Reprezentanci politologii w Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów

Można się domyślać, że wzorce politologicznej działalności naukowej wyznaczali też reprezentujący politologię członkowie Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów (CK) i jej poprzedniczek. Od 2019 r. podobną, choć nieco skromniejszą, funkcję pełni Rada Doskonałości Naukowej (RDN). Do 2018 r. uzyskanie lub nieuzyskanie stopnia naukowego decydowało o możliwości dalszego zatrudnienia w uczelni, o zmianie stanowiska (wykładowca) i o zwiększeniu pensum dydaktycznego, o możliwości objęcia stanowisk kierowniczych lub o członkostwie w ciałach kolegialnych uczelni (dostępnych tylko dla doktorów habilitowanych lub profesorów). Jeden z „politologów” – Adolf Dobieszewski – „jako członek Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej i uczestnik zespołu partyjnych politologów [...] miał [ponoć] duży wpływ na kształtowanie sytuacji w ośrodkach politologicznych”<sup>35</sup>.

Licząc od 1970 do 2013 r. reprezentantami politologii w CK w 63% byli absolwenci prawa, w 17% historii, w 17% filozofii, a 3% dziennikarstwa. Zatem reprezentantem politologii w tym okresie nie był ani razu absolwent podstawowych nauk społecznych (socjologia, ekonomia, psychologia). Od 2014 r. w CK (RDN) pojawiają się już absolwenci politologii.

**Tabela 5.** Wykształcenie magisterskie członków Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułu reprezentujących politologię

Okres, kadencja	Reprezentant politologii	Wykształcenie
1970–1973	Baszkiewicz Jan	prawo
I kadencja CKK (06.1973–05.1976)	Baszkiewicz Jan	prawo
II kadencja CKK (06.1976–05.1979)	Baszkiewicz Jan	prawo
	Dobieszewski Adolf	historia
III kadencja CKK (06.1979–12.1983)	Baszkiewicz Jan	prawo
	Dobieszewski Adolf	historia
IV kadencja CKK (1984–1987)	Baszkiewicz Jan	prawo
	Zawadzki Sylwester	prawo
	Pasierb Bronisław	historia
V kadencja CKK (1988–1990)	Baszkiewicz Jan	prawo
	Dobieszewski Adolf	historia
	Pasierb Bronisław	historia

<sup>35</sup> P. Gasztold, *Towarzysze z betonu: dogmatyzm w PZPR 1980–1990*, Warszawa 2019.

cd. Tabeli 5

Okres, kadencja	Reprezentant politologii	Wykształcenie
I kadencja CK (1991–1993)	Baszkiewicz Jan	prawo
	Mojsiewicz Czesław	filozofia (mgr Wydz. Społ.-Filozof. UW, 1954)
	Pastusiak Longin	dziennikarstwo
II kadencja CK (1994–1996)	Baszkiewicz Jan	prawo
	Mojsiewicz Czesław	filozofia (mgr Wydz. Społ.-Filozof. UW, 1954)
	Dąbrowski Stanisław	prawo
III kadencja CK (1997–1999)	Baszkiewicz Jan	prawo
	Mojsiewicz Czesław	filozofia (mgr Wydz. Społ.-Filozof. UW, 1954)
	Zieliński Eugeniusz	prawo (Sz. Gł. St. Zagr.)
IV kadencja CK (2000–2002)	Baszkiewicz Jan	prawo
	Mojsiewicz Czesław	filozofia (mgr Wydz. Społ.-Filozof. UW, 1954)
	Zieliński Eugeniusz	prawo (Sz. Gł. St. Zagr.)
V kadencja CK (2003–2006)	Baszkiewicz Jan	prawo
	Mojsiewicz Czesław	filozofia (mgr Wydz. Społ.-Filozof. UW, 1954)
VI kadencja CK (2007–2010)	Antoszewski Andrzej	prawo
	Wojtaszczyk Konstanty Adam	prawo
VII kadencja CK (2011–2013)	Antoszewski Andrzej	prawo
	Wojtaszczyk Konstanty Adam	prawo
VIII kadencja CK (2014–2017)	Antoszewski Andrzej	prawo
	Wojtaszczyk Konstanty Adam	prawo
	Anioł Włodzimierz Krzysztof*	politologia
IX kadencja CK (2018–2021)	Antoszewski Andrzej	prawo
	Wojtaszczyk Konstanty Adam	prawo
	Anioł Włodzimierz Krzysztof*	politologia
RDN (06.2019–12.2023)	Itrich-Drabarek Jolanta	politologia
	Wallas Tadeusz	politologia
	Żukowski Arkadiusz	politologia

\* Reprezentował odrębną wówczas dyscyplinę „nauki o polityce publicznej”.

Źródło: opracowanie własne.

Nie neguję pozytywnego znaczenia prawników w rozwoju politologii. Niektórzy z nich są autorami popularnych przez wiele lat podręczników, np.:

J. Baszkiewicz i F. Ryszka<sup>36</sup>, M. Sobolewski<sup>37</sup>, czy autorzy podręcznika *Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych*<sup>38</sup>. Problem w tym, że w kontekście współczesnych oczekiwań wobec nauki społecznej, prawnicza perspektywa nie wystarcza do ich realizacji. Znamienne, że dopiero w 2022 r. ukazał się pierwszy podręcznik do metodologii badań dla prawników (dla doktorantów prawa)<sup>39</sup>. (Tylko częściowo można uzasadnić to faktem, że prawoznawstwo jest bardziej umiejętnością praktyczną, niż nauką podstawową). Wspomniani prawnicy wpłynęli pozytywnie na polską politologię nie dlatego, że byli prawnikami, lecz dlatego, że byli wrażliwymi badaczami zjawisk, instytucji i zachowań politycznych.

## Problem metodologii badań

Nauka to nie określony zasób wiedzy, lecz metoda osiągnięcia tej wiedzy. Niekiedy twierdzi się też, że o wyodrębnieniu określonej dyscypliny naukowej (np. politologii), świadczy to, że posiada odrębne od innych dyscyplin metody badawcze. Można kwestionować to twierdzenie. Nie ulega jednak wątpliwości, że dobra wiedza o polityce uzyskiwana może być jedynie przy pomocy metody naukowej. O tym, czy politologia jest dyscypliną naukową i jak zaawansowaną, może świadczyć zatem niekoniecznie odrębność metod badawczych (dlaczego miałyby mieć odrębne metody od innych nauk społecznych), ale umiejętność stosowania naukowych metod badawczych oraz ich stosowanie w procesie pozyskiwania wiedzy, a także przekazywanie tej umiejętności początkującym politologom przez bardziej doświadczonych przedstawicieli tej dyscypliny. By ustalić tak rozumianą naukowość, czy jakość politologii, można po pierwsze porównać odsetek artykułów w czasopismach naukowych prezentujących wyniki badań zrealizowanych zgodnie z metodą naukową, w porównaniu z innymi dyscyplinami (ekonomią, psychologią i socjologią). Po drugie, można porównać liczbę i zasięg podręczników do metodologii badań przygotowanych przez politologów i przez przedstawicieli innych nauk społecznych. Po trzecie, można porównać liczbę godzin zajęć z metodologii badań naukowych na kierunkach studiów odpowiadających politologii i innym porównywanym dyscyplinom. Pierwsza propozycja przekracza możliwości krótkiego badania. Ograniczę się do dwóch pozostałych propozycji.

---

<sup>36</sup> J. Baszkiewicz, F. Ryszka, *Historia...*

<sup>37</sup> M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1977.

<sup>38</sup> A. Jamróz (red.), *Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, Warszawa 1989.

<sup>39</sup> H. Izdebski, A. Łazarska, (red.), *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników: teoria i praktyka*, Warszawa 2022.



## Podręczniki do metodologii badań naukowych

Jeśli chodzi o podręczniki do przedmiotów metodologicznych, przyjąłem kilka założeń. Po pierwsze, chodzi o podręczniki przygotowane przez polskich akademików. Wykluczyłem zatem nawet bardzo popularne tłumaczenia, np. J.B. Johnson, H.T. Reynolds i J.D. Mycoff<sup>40</sup>, W.P. Shively<sup>41</sup>, E. Babbie<sup>42</sup>. Chodzi wszak w tym badaniu o polskich politologów. Nie ulega jednak wątpliwości, że tłumaczenia podręczników obcojęzycznych mogą być traktowane jako zmienna korelująca z rozwojem politologii polskiej. Po drugie, chodzi o typowe akademickie, kursowe, podręczniki, a nie wybory problemów, czy jedynie pewną perspektywę, wycinek przedmiotu lub słowniki. Po trzecie, pominąłem podręczniki dotyczące przede wszystkim statystyki oraz podręczniki prezentujące teorie naukowe testowane w danej dyscyplinie. Niektórzy twierdzą, że teorie naukowe w nie mniejszym stopniu stanowią o zaawansowaniu dyscypliny, ale problem ten zasługuje na odrębne potraktowanie. Po czwarte, odrzuciłem publikacje dostępne wyłącznie w Internecie. Po piąte, w niektórych przypadkach, z jednej strony podręcznik przygotowany przez konkretnego akademika przyjmuje z czasem inny tytuł, co formalnie jest kolejnym podręcznikiem, z drugiej, niektóre podręczniki posiadają wiele wydań. Tak czy inaczej, świadczy to o płodności metodologów w danej dyscyplinie i o znaczeniu metodologii w tej dyscyplinie. Potwierdza to też cytowalność niektórych podręczników, którą podałem (według Google Scholar).

**Tabela 6.** Podręczniki do metodologii badań przygotowane przez przedstawicieli czterech dyscyplin

	<b>Podręczniki metodologiczne</b> (w tym liczba wydań, liczba stron w ostatnim wydaniu i cytowania wg Google Scholar, grudzień 2022)
Socjologia	<p><b>Nowak, S.</b> <i>Metodologia badań społecznych</i>. Warszawa 2012, <b>wyd. 2</b>, s. 494 (cyt.: <b>1294</b>)</p> <p><b>Sztumski, J.</b> <i>Wstęp do metod i technik badań społecznych</i>. Katowice 2020, <b>wyd. 8</b>, s. 335 (cyt.: <b>729+33</b>)</p> <p><b>Nowak, S.</b> <i>Studia z metodologii nauk społecznych</i>. Warszawa 1965, s. 370 (cyt.: <b>116</b>)</p> <p><b>Sołoma, L.</b> <i>Metody i techniki badań socjologicznych: wybrane zagadnienia</i>. Olsztyn 2002, <b>wyd. 2</b>, s. 210 (cyt.: <b>72</b>)</p>

<sup>40</sup> J.B. Johnson, H.T. Reynolds, J.D. Mycoff, *Metody badawcze w naukach politycznych*, Warszawa 2010.

<sup>41</sup> W.P. Shively, *Sztuka prowadzenia badań politycznych*, Poznań 2001.

<sup>42</sup> E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2004; E. Babbie, *Podstawy...*

cd. Tabeli 6

	<b>Podręczniki metodologiczne</b> (w tym liczba wydań, liczba stron w ostatnim wydaniu i cytowania wg Google Scholar, grudzień 2022)
Socjologia	<p><b>Podgórski</b>, R.A. <i>Metodologia badań socjologicznych</i>. Bydgoszcz – Olsztyn 2007, s. 239 (cyt.: <b>69</b>)</p> <p><b>Karpiński</b>, J. <i>Wprowadzenie do metodologii nauk społecznych</i>. Warszawa 2006, s. 360 (cyt.: <b>4</b>)</p> <p><b>Lutyński</b>, J. <i>Metody badań społecznych: wybrane zagadnienia</i>. Łódź 2000, <b>wyd. 2</b>, s. 315</p> <p><b>Skarbek</b>, W. <i>Wybrane zagadnienia metodologii nauk społecznych</i>. Piotrków Trybunalski 2013, s. 124</p>
Psychologia	<p><b>Brzeziński</b>, J.M. <i>Metodologia badań psychologicznych</i>. Warszawa 2019, <b>wyd. 6</b>, s. 528 (cyt.: <b>1212+57+39+29</b>)</p> <p><b>Brzeziński</b>, J.M. <i>Elementy metodologii badań psychologicznych</i>. Warszawa 1980, <b>wyd. 2</b>, s. 348 (cyt.: <b>326</b>)</p> <p><b>Brzeziński</b>, J.M. <i>Metody badań psychologicznych w zarysie</i>. Poznań 1975, s. 170 (cyt.: <b>20</b>)</p> <p><b>Zimny</b>, Z. <i>Zarys metodologii badań społecznych</i>. Częstochowa 1999, s. 318 (cyt.: <b>3</b>)</p> <p><b>Zimny</b>, Z. <i>Metodologia badań społecznych: wprowadzenie</i>. Częstochowa 2000, s. 418</p>
Ekonomia	<p><b>Sagan</b>, A. <i>Metodologia badań ekonomicznych</i>. Kraków 2016, s. 204 (cyt.: <b>27</b>)</p> <p><b>Żurawicki</b>, S. <i>Metodologiczne problemy nauk ekonomicznych</i>, Warszawa 1969, s. 270 (cyt.: <b>21</b>)</p> <p><b>Wojciechowska</b>, R., <b>Nowogródzka</b>, T., <b>Miciuła</b>, I. <i>Metodologia badań naukowych w naukach ekonomicznych</i>. Warszawa 2016, s. 150 (cyt.: <b>2</b>)</p> <p><b>Semkow</b>, J., <b>Żurawicki</b>, S. <i>Elementy metodologii nauk ekonomicznych</i>. Warszawa 1977, s. 217</p> <p><b>Leśkiewicz</b>, I., <b>Leśkiewicz</b>, Z. <i>Zarys metodologii ekonomii cz. I</i>. Szczecin 1998, s. 246</p> <p><b>Balicki</b>, W. <i>Wykłady z metodologii nauk ekonomicznych</i>. Poznań 2002, s. 82</p> <p><b>Kuciński</b>, K. (red.) <i>Metodologia nauk ekonomicznych: dylematy i wyzwania</i>. Warszawa 2010, s. 239</p> <p><b>Stachak</b>, S. <i>Podstawy metodologii nauk ekonomicznych</i>. Warszawa 2013, s. 308</p> <p><b>Flejterski</b>, S., <b>Urchs</b>, M. <i>Elementy filozofii i metodologii nauk ekonomicznych</i>. Kraków 2015, s. 226</p> <p><b>Burnewicz</b>, J. <i>Filozofia i metodologia nauk ekonomicznych</i>. Warszawa 2021, s. 870 (cyt.: <b>0</b>)</p>
Politologia	<p><b>Klementewicz</b>, T. <i>Rozumienie polityki: zarys metodologii nauki o polityce</i>. Warszawa 2011, <b>wyd. 2</b>, s. 354 (cyt.: <b>79+2</b>)</p> <p><b>Surmaczyński</b>, M. <i>Podstawowe problemy metodologiczne nauk społeczno-politycznych</i>. Wrocław 2010, s. 167 (cyt.: <b>13</b>)</p> <p><b>Szostak</b>, W., <b>Kowalik</b>, J. <i>Metodologiczne problemy nauk o polityce</i>. Kielce 2007, s. 252 (cyt.: <b>6</b>)</p> <p><b>Chodubski</b>, A. <i>Wstęp do badań politologicznych</i>. Gdańsk 2004, <b>wyd. 2</b>, s. 221</p> <p><b>Zieliński</b>, J. <i>Metodologia pracy naukowej</i>. Warszawa 2012, s. 136</p>

Źródło: opracowanie własne.

Zwróć uwagę na kilka kwestii. Liczba polskich podręczników i ich wydań wskazuje na istotne znaczenie metodologii i metodologów w socjologii, psychologii i ekonomii. Potwierdza to ich cytowalność (socjologia i psychologia). Niewykluczone, że są one konsekwencją zainteresowania tymi podręcznikami także ze strony wykładowców i studentów politologii. Zapewne wielu politologów ma za sobą lekturę podręcznika S. Nowaka<sup>43</sup>. Popularny jest też podręcznik J. Sztumskiego<sup>44</sup>. Miałem problem z przypisaniem go do konkretnej dyscypliny. Autor jest absolwentem prawa, pracował w instytucie nauk politycznych US, jednak w notce o sobie na okładce podręcznika – mam wrażenie, że celowo – podaje błędną nazwę instytutu, tak by nie pojawiło się w niej określenie „politycznych”. Z podanych na początku przyczyn, musiałem pominąć podręcznik metodologiczny dla politologów grupy autorów z UMK (ma wyłącznie wersję internetową)<sup>45</sup>, a także słownik<sup>46</sup>.

Po drugie, jeśli by utrzymywać tezę o odrębności metodologicznej politologii (co nie znaczy, że jej bronię), zaskakuje fakt, iż w podręcznikach politologicznych tych odrębnych metod nie przedstawiono.

Po trzecie, jeżeli przyjmemy, że politologia stosuje metody i techniki badawcze wspólne wszystkim dyscyplinom społecznym, w szczególności socjologii, należy odnotować fakt, iż to nie politolodzy są autorami wznawianych lub poczytnych podręczników metodologicznych. Choć można to tłumaczyć tym, że nawet osoby, które od studiów do profesury funkcjonowały w instytutach politologicznych, nie nabyły jeszcze gruntownej wiedzy i umiejętności metodologicznych oraz świadomości w tym zakresie, a więc i chęci, możliwości czy okazji do przygotowania podręczników metodologicznych, to jednak świadczy to nadal (w tym wąskim sensie) o słabości metodologicznej instytucjonalnie rozumianej politologii.

## Kształcenie metodologiczne studentów politologii

Jeśli chodzi o kształcenie metodologiczne studentów, wzięłem pod uwagę liczbę godzin i liczbę ECTS przedmiotów metodologicznych obowiązkowych dla wszystkich studentów kierunku.

Liczbę godzin (i ECTS) na poszczególnych kierunkach można mierzyć zarówno minimalnymi wymaganiami w tym zakresie, po raz ostatni określo-

<sup>43</sup> S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 2012.

<sup>44</sup> J. Sztumski, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice 2020.

<sup>45</sup> R. Bäcker, L. Czechowska, G. Gadomska, J. Gajda i in., *Metodologia badań politologicznych*, Warszawa 2016.

<sup>46</sup> J.R. Sielezin, *Metodologia badań społecznych: definicje, terminy, pojęcia*, Jelenia Góra 2021.

nymi centralnie przez ministra w 2007 r., jak i liczbami wymienionymi w programach studiów ustalonymi przez organy uczelni.

Z rozporządzenia ministra wynikało, że przedmioty metodologiczne i statystyczne na innych, niż politologia kierunkach miały zdecydowanie większy (minimalny) ilościowy, godzinowy udział w programie studiów.

**Tabela 7.** Przedmioty metodologiczno-statystyczne na kierunkach studiów z zakresu nauk społecznych

<b>Kierunek studiów</b>	<b>Przedmioty metodologiczno-statystyczne</b> (i ich minimalna liczba godzin; nie wszystkim przedmiotom przypisano minimalną liczbę godzin)
Ekonomia	Matematyka (60) Statystyka opisowa (30) Ekonometria (30) Rachunkowość (30) Analiza ekonomiczna
	Wnioskowanie statystyczne (30) Ekonometria i prognozowanie procesów ekonomicznych (30) Ekonomia matematyczna
Politologia	Statystyka i demografia
	Metodologia badań politologicznych (30)
Psychologia (kierunek jednostopniowy)	Metodologia badań psychologicznych i statystyka (90) Psychometria Diagnoza psychologiczna
Socjologia	Statystyka Metody badań społecznych Procesy ludnościowe Przygotowanie i realizacja projektu badawczego
	Metodologia nauk społecznych (60) Zaawansowane techniki komputerowej analizy danych Procedury badań ewaluacyjnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dz.U. z 2007 r. poz. 1166.

Niezależnie od rządowych standardów kształcenia dla poszczególnych kierunków studiów, które ustalają wymagania minimalne, warto też porównać ilość czasu (godziny, ECTS) poświęcanego przedmiotom metodologicznym w programach studiów politologicznych w niektórych uczelniach. Jedynie w części badanych uczelni wymiar zajęć metodologicznych istotnie przewyższa rządowe minima (UW, UŚ, UWr).

**Tabela 8.** Obowiązkowe przedmioty metodologiczne na kierunku „politologia” (2022/23)\*

Uczelnia	Stopień	Przedmiot (semestr)	Godz.	ECTS	
UW	I	Metodologia politologii (1)	30	4	13
		Analiza polityczna (3)	30	2	
Metody i techniki badania życia politycznego (3)		30	3		
	II	Nurty badań politologicznych (1)	30	4	
UŚ	I	Laboratorium politologa (1)	15	2	10
		Wstęp do badań politologicznych (1)	30	2	
		Myslenie krytyczne w analizie politycznej (2)	15	2	
		Warsztat badawczy politologa (2)	15	2	
	II	Moduł laboratoryjny (1)	15	2	
UWr	I	Warsztat badawczy politologa (4)	30	2	8
	II	Warsztat metodologiczny (2)	45	6	
UJ	I	Wprowadzenie do metodologii (1)	15	2	5
	II	Metodologia badań politologicznych (1)	30	3	
UAM	I	Podstawy metodologii badań politologicznych (3)	15	1	5
	II	Metodologia badań politologicznych (1)	30	4	

\* Z uchwalonych przez senaty pięciu uczelni obowiązujących programów studiów.

Źródło: opracowanie własne.

## Wnioski i rekomendacje

Politologia jest najmłodszą z podstawowych nauk społecznych. Jej narodowe problemy piętrzą się, gdy rozwijała się w specyficznym kontekście (Polska Ludowa, czy szerzej autorytaryzm). Tego problemu – bo powstała po upadku systemu autorytarnego – nie ma np. politologia czeska<sup>47</sup>. Niewątpliwie politologia polska różni się, jak dowodzą T. Warczok i Z. Zarycki od socjologii. Staralem się pokazać, że źródła tego tkwią w kadrach założycielskich politologii: prawnicy i historycy, a nie socjologowie, ekonomiści czy psychologowie. Wykształcenie prawnicze lub historyczne organizatorów politologii nie ułatwiało zbudowania kadry typowej dla kierunku studiów i dyscypliny z zakresu nauk społecznych. W konsekwencji i program studiów też nie w pełni uwzględ-

<sup>47</sup> J. Holzer, P. Pšejja, *Politologia czeska: piętnaście lat rozwoju*, [w:] M. Cichosz, K. Zamorska (red.), *Politologia w Polsce: stan badań i perspektywy*, Wrocław 2006.

nia potrzeby współczesnych nauk społecznych. W programach studiów politologicznych ilość zajęć metodologicznych nadal jest wyraźnie mniejsza niż na studiach socjologicznych, psychologicznych i ekonomicznych. Zwiększenie ilości tych zajęć na politologii zapewne nie pogorszyłyby perspektyw politologii.

Nie oznacza to jednak, że dobra politologia rozumiana jako grupa badaczy wyjaśniających zjawiska polityczne i jako wyniki ich badań w Polsce nie istnieje. Tak rozumiana politologia rozwija się niezależnie od urzędowych podziałów i zaszerogowań. Wyniki badań z obszaru politologii dość często publikują też socjologowie<sup>48</sup>. Nie może to być zaskakujące także z innego powodu. Niezależnie od personalnych (prawniczo-historycznych) początków polskiej politologii, przedmiotowo i metodologicznie jest ona następczynią socjologii (polityki). Co prawda niektórzy doszukują się różnic między socjologią polityki, a politologią<sup>49</sup>, ale nie jest to konieczne. Więcej, ponieważ ciekawe i ważne problemy badawcze czekają na podjęcie, w przypadku niedoinwestowania metodologicznego politologów, nadal z powodzeniem będą podejmować je przedstawiciele sąsiednich dyscyplin. Głównie socjologii, w mniejszym stopniu ekonomii, geografii społeczno-ekonomicznej, czasem psychologii.

## Bibliografia

- Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2004.  
Babbie E., *Podstawy badań społecznych*, Warszawa 2013.  
Bäcker R., Czechowska L., Gadomska G., Gajda J. i in., *Metodologia badań politologicznych*, Warszawa 2016.  
Baszkiewicz J., *Młodość uniwersytetów*, Warszawa 1997.  
Baszkiewicz J., Ryska F., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1984.  
Bodnar A., Wiatr J.J., Wróblewski J. (red.), *Prawo i polityka*, Warszawa 1998.  
Brzostek B., *Życie społeczne Uniwersytetu 1945–1989*, [w:] P.M. Majewski (red.), *Dzieje Uniwersytetu Warszawskiego po 1945*, Warszawa 2016.  
Cruse M., *Historia nauki: od rolnictwa do sztucznej inteligencji*, Warszawa 2022.  
Deszczyński M.P., *Uniwersytet Warszawski w II Rzeczypospolitej*, [w:] P.M. Majewski (red.), *Dzieje Uniwersytetu Warszawskiego 1915–1945*, Warszawa 2016.  
Dudzińska A., *System zamknięty: socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Warszawa 2015.  
Dziubka K., Rogowska B., Lewandowski C., Tomaszewski J., *W kręgu historii i politologii: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Stanisławowi Dąbrowskiemu*, Wrocław 2002.  
Flis J., *Złudzenie wyboru: społeczne wyobrażenia i instytucjonalne ramy w wyborach Sejmu i Senatu*, Kraków 2014.

---

<sup>48</sup> A. Dudzińska, *System zamknięty: socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Warszawa 2015; J. Flis, *Złudzenie wyboru: społeczne wyobrażenia i instytucjonalne ramy w wyborach Sejmu i Senatu*, Kraków 2014; A. Gendźwił, *Wybory lokalne w Polsce: uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*, Warszawa 2020; J.J. Wiatr, *Socjologia polityki*, Warszawa 2018.

<sup>49</sup> J.J. Wiatr, *Socjologia...*

- Gasztold P., *Towarzysze z betonu: dogmatyzm w PZPR 1980–1990*, Warszawa 2019.
- Gendźwiłł A., *Wybory lokalne w Polsce: uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*, Warszawa 2020.
- Holzer J., Pšeja P., *Politologia czeska: piętnaście lat rozwoju*, [w:] M. Cichosz, K. Zamorska (red.), *Politologia w Polsce: stan badań i perspektywy*, Wrocław 2006.
- Iwanek J., *Od redakcji*, «*Studia Politicae Universitatis Silesianensis*» 2005, t. 1.
- Izdebski H., Łazarska A. (red.), *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników: teoria i praktyka*, Warszawa 2022.
- Jamróz A. (red.), *Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, Warszawa 1989.
- Johnson J.B., Reynolds H.T., Mycoff J.D., *Metody badawcze w naukach politycznych*, Warszawa 2010.
- Kalicki W., *Dziesięć lat Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Wrocławskiego*, «Sobótka» 1979, nr 4.
- Karwat M., *O książce Ryszarda Skarżyńskiego pt. Podstawowy dylemat politologii*, «e-Politykon» 2012, nr 4.
- Klementewicz T., *Kompradorzy znad Wisły w lokalnym polu nauk społecznych*, «e-Politykon» 2017, nr 22.
- Kołakowski L., *Filozofia pozytywistyczna: od Hume'a do Koła Wiedeńskiego*, Warszawa 2003.
- Krauz-Mozer B., Borowiec P., Ścigaj P., *Kim jesteś politologu? Historia i stan dyscypliny w Polsce*, t. I, Kraków 2011.
- Kunicki-Goldfinger W.H., *Znikąd donikąd*, Warszawa 1993.
- Ludwikowski R., *Historia polskiej myśli politycznej*, Warszawa 2012.
- Łukowski W., *Nauki o polityce w Polsce – zależność od szlaku i syndrom spóźnionego przybycia*, [w:] S. Sulowski (red.), *Nauki o polityce 2.0: kontrowersje i konfrontacje*, Warszawa 2018.
- Madajczyk C., *In memoriam: Profesor Dr Marian Żychowski (1922–1972)*, «Dzieje Najnowsze» 1973, nr 2.
- Malinowski M.J. (red.), *Świat w okresie przemian: księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Longinowi Pastusiakowi na 65-lecie urodzin*, Gdańsk 2000.
- Mojsiewicz C., *Od polityki do politologii*, Toruń 2005.
- Mołdawa T., Kiełmiński Z., Ulicka G., Wojtaszczyk K.A. (red.), *Państwo, demokracja, samorząd: księga jubileuszowa na sześćdziesięciopięciolecie Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, Warszawa 1999.
- Mycielski M., *Uniwersytet Królewski, 1816–1831*, [w:] T. Kizwalter (red.), *Dzieje Uniwersytetu Warszawskiego 1816–1915*, Warszawa 2016.
- Niżnik J., *Socjologia wiedzy: zarys historii i problematyki*, Warszawa 1989.
- Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 2012.
- Shively W.P., *Sztuka prowadzenia badań politycznych*, Poznań 2001.
- Sielezin J.R., *Metodologia badań społecznych: definicje, terminy, pojęcia*, Jelenia Góra 2021.
- Sitek B. (red.), *Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów (1991–2020)*, Warszawa 2020;
- Skarżyński R., *Podstawowy dylemat politologii: dyscyplina nauki czy potoczna wiedza o społeczeństwie? O tradycji uniwersytetu i demarkacji wiedzy*, Białystok 2012.
- Sobolewski M., *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1977.
- Szczepański J., *Nauka o polityce w świetle Ustawy 2.0 i aktów wykonawczych*, «Przegląd Europejski» 2020, nr 1.
- Sztumski J., *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice 2020.
- Tatarkiewicz W., *Historia filozofii (Tom pierwszy)*, Warszawa 2001.
- Ulicka G., *Początki instytucjonalizacji nauk politycznych na Uniwersytecie Warszawskim po II wojnie światowej*, [w:] M. Wąsowicz (red.), *Nauki społeczne na Uniwersytecie Warszawskim*, Warszawa 2020.

- Wallas T., *Przyczynek do rozważań nad przynależnością dziedzinową nauk o polityce*, «Politeja» 2015, nr 4.
- Warczok T., Zarycki T., *Gra peryferyjna: polska politologia w globalnym polu nauk społecznych*, Warszawa 2016.
- Wiatr J.J., *Czy istnieje nauka o polityce?*, «Życie Szkoły Wyższej» 1971, nr 5.
- Wiatr J.J., *Socjologia polityki*, Warszawa 2018.
- Zięba A., *Szkoła Nauk Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego*, «Czasopismo Prawno-Historyczne» 2001, nr 2.



Piotr Borowiec\*

## Od dezintegracji do integracji społecznej. Praktyki repartycji jako polityczne narzędzia przekształcania społeczeństwa

**From Social Disintegration to Integration.  
The Practices of Repartition as Political Tools Used  
to Remodel the Society**

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** *praktyki repartycji, integracja, dezintegracja, podziały społeczne, porządek społeczny*

**Keywords:** *practices of repartition, integration, disintegration, social divisions, social order*

**Abstrakt:** *W artykule omówiono znaczenie praktyk repartycji dla dezintegracji i integracji grup społecznych. Podkreślono, że repartycje nie tylko wynikają ze społecznych oczekiwań, służą mobilizacji wyborców, zakorzeniają polityków w problemach społecznych, ale przyczyniają się także do integracji grup społecznych. Zarówno grup składających się ze zwolenników repartycji, akceptujących ich przesłanie, jak i ich przeciwników, jednoznacznie odrzucających proponowane przez repartycje zmiany. Siła repartycji, która tkwi w kwestionowaniu prawomocności porządku, odmowie akceptacji dla jego nierówności oraz w propozycji zbudowania nowych, sprawiedliwych hierarchii, przekłada się także na budowanie więzi społecznej. Repartycje zbliżają do siebie wykluczonych, pozbawionych dóbr, jak i tych, którzy owych dóbr mają w nadmiarze. Zbliżając jednostki, repartycje wzmacniają szansę na powstanie sprawiedliwych porządków. Te właściwości czynią je politycznymi narzędziami przydatnymi w przekształcaniu społeczeństwa, które ostatecznie polega na nowej jego integracji jako całości.*

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4257-8455>, doktor habilitowany nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, kierownik Zakładu Teorii i Metodologii Polityki, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński. E-mail: borowiec99@poczta.onet.pl

**Abstract:** *The article discusses the significance of the practices of repartition for the disintegration and integration of social groups. It has been emphasized that repartitions are not only generated by social expectations, mobilise the voters, and help politicians take advantage of social problems, but they also contribute to the integration of social groups. The groups comprised of the supporters of repartitions, who accept their message, and also of their opponents, who irrevocably reject the changes put forward by the repartitions. The power of repartitions, which, first and foremost, resides in the legality of the system, the refusal to accept its inequalities and in the promise of new fair hierarchies translates into the creation of social bonds. Repartitions bring together those who are excluded and want for goods with those who have them in excess. By bringing the individuals together, repartitions make the creation of a fair order more likely. It is because of these properties that they become politically useful tools, instrumental in remodelling the society, which ultimately leads to its integration into one entity.*

## Wprowadzenie

W artykule koncentruję się na omówieniu zasobów integracyjnych i dezintegracyjnych praktyk repartycji<sup>1</sup>, nowej kategorii analityczno-teoretycznej będącej częścią polityki, a zarazem mogącej służyć jej wyjaśnieniu. Za praktyki uznaję rozpowszechnione w dyskursie dychotomie<sup>2</sup>, używane przez polityków wszystkich opcji politycznych, służące osiągnięciu krótko- i długoterminowych celów politycznych. Przykładami repartycji są stosowane w dyskursie w minionych latach przeciwstawienia typu: „Polska A” – „Polska B”<sup>3</sup>, „Polska solidarna” – „Polska liberalna”<sup>4</sup>, „Polska autorytarna ze skłonnością do budowy państwa policyjnego” – „Polska demokratyczna”<sup>5</sup>, „Polska Solidarności” – „Polska post-

<sup>1</sup> Niniejszy tekst stanowi część wyników badań prowadzonych przez autora nad polskimi podziałami społecznymi. Całość ukaże się w monografii: *The Politicization of Social Divisions in Post-War Poland*.

<sup>2</sup> Polski dyskurs polityczny „prześlągnięty” jest przedstawieniami. Zob. P. Obacz, *Podział społeczno-polityczny w Polsce – wymiar aksjologiczny. Istota, konsekwencje, prognozy*, [w:] E. Starzyńska-Kościuszko (red.), *Wartości i wartościowanie we współczesnej humanistyce. I: perspektywa filozoficzna*, Olsztyn 2017, s. 202.

<sup>3</sup> A. Kęska, *Stare i nowe podziały społeczne w Polsce*, [w:] M. Jarosz (red.), *Wykluczeni. Wymiar społeczny, materialny i etniczny*, Warszawa 2008, s. 51.

<sup>4</sup> P. Borowiec, *Uwarunkowania, przebieg i wyniki wyborów parlamentarnych w 2007 roku*, [w:] K. Pokorna-Ignatowicz (red.), *Wybory parlamentarne 2007. Media w kampanii wyborczej*, Kraków 2008, s. 16.

<sup>5</sup> Adam Michnik: *Komorowski przegra wybory tylko, jeśli pijany przejedzie na pasach zakonnicę w ciężcy*, <https://wiadomosci.wp.pl/adam-michnik-komorowski-przegra-wybor-y-tylko-jesli-pijany-przejedzie-na-pasach-zakonnice-w-ciazy-6027669969146497a> (6.01.2015).

komunistyczna”<sup>6</sup>, „Polska otwarta” – „Polska zamknięta”<sup>7</sup>, „Polska racjonalna” – „Polska radykalna”<sup>8</sup>, „Polska tolerancyjna” – „Polska średniowieczna i ksenofobiczna”<sup>9</sup> czy „Polska plus” – „Polska minus”<sup>10</sup>. Korzystanie w polskiej polityce z repartycji po 1989 roku potwierdza nie tylko ich przydatność<sup>11</sup>, ale też istnienie trwałych podziałów społecznych, które repartycje upolityczniają. Ponadto obrazuje dążenie twórców repartycji do zainteresowania wyborców nierównościami, własną ofertą polityczną, ale także do likwidacji nieakceptowalnych relacji. Wymienione wyżej repartycje, według proponowanej poniżej koncepcji<sup>12</sup> nie są więc podziałami, ale jedynie ich polityzacjami. Wszystkie zostały zakotwiczone wokół trzech podziałów: PRL-owskiego „my” – „oni” i „przegran” – „wygrani” oraz dystansu powstałego pomiędzy osobami opowiadającymi się za wartościami konserwatywnymi a wybierającymi ideologię kulturowego liberalizmu<sup>13</sup>. Dwa ostatnie z wymienionych tu podziałów uformowały się już po 1989 roku.

Repartycje są „konsekwencją” istnienia podziałów, jednak nie można ich uznać za tożsame. Posiadają elementy łączne, ale także wykazują zasadnicze różnice, ich wspólną częścią jest akceptacja podobnych wizji „sprawiedliwości” i „równości”, one je konstytuują i stanowią wspólny trzon podziałów i praktyk. Podziały odwołują się do nierówności, powstają wokół „uwierających” różnic, niesprawiedliwych „przestrzeni społecznych”, najczęściej nieakceptowalnych form dystrybucji pożądanych społecznie dóbr. Tymczasem praktyki są ich uproszczonymi, dyskursywnymi przedstawieniami, kolejnymi polityza-

<sup>6</sup> A. Hall, *Deklaracje i czyny*, «Tygodnik Powszechny» 1996, nr 9.

<sup>7</sup> *Pycha gubi PO. Z Rafałem Trzaskowskim rozmawiali J. Miziołek i B. Marczuk*, «Wprost» 2015, nr 31, s. 14.

<sup>8</sup> *Andrzej Duda o Bronisławie Komorowskim: dzieli Polskę na racjonalną i radykalną*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Andrzej-Duda-o-Bronislawie-Komorowskim-dzieli-Polske-na-racjonalna-i-radykalna,wid,17453392,wiadomosc.html?ticaid=114b17> (15.04.2015).

<sup>9</sup> *PAP, Ewa Kopacz: Polacy zdecydują, czy chcą Polski tolerancyjnej, czy średniowiecznej*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Ewa-Kopacz-Polacy-zdecyduja-czy-chca-Polski-tolerancyjnej-czy-sredniowiecznej,wid,17923937,wiadomosc.html> (21.10.2015).

<sup>10</sup> *RM, Jarosław Kaczyński w Kaliszu: Gdzieś nawet czytałem, że jest osiemdziesiąt kilka płci*, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,25267658,jaroslaw-kaczynski-chlopca-wyrzucono-ze-szkoly-bo-twierdzil.html#a=363&c=159&s=BoxNewsMT>, (3.10.2019).

<sup>11</sup> P. Borowiec, *Koncepcja praktyk repartycji. Przyczyny systematycznego ich wykorzystywania w polskiej polityce*, «Politeja» 2022, nr 2(77), s. 273–293.

<sup>12</sup> P. Borowiec, *Podziały społeczne i ich upolitycznienie jako przykłady toksycznych struktur władzy?*, «Wrocławskie Studia Politologiczne» 2021, nr 30, s. 75–94.

<sup>13</sup> A. Figiel, *Języki IV RP. Podziały społeczno-polityczne w dyskursie polityki*, Poznań 2009, s. 118.

cjami, tym samym są kwestionowaniem podziałów. Stanowią żądania zmian porządku społecznego.

Przybliżenie obu kategorii: podziału społecznego i praktyk repartycji jest niezbędne, by odnaleźć się w zasobach istniejącej wiedzy teoretycznej dotyczącej podziałów, których badanie rozpoczęli Seymour M. Lipset i Stein Rokkan<sup>14</sup>, a kontynuowali inni badacze<sup>15</sup>. Podziały to istniejące międzygrupowe dystanse społeczne, powstające w czasie, pod wpływem strukturalnych nierówności oraz uświadomienia sobie przez jednostki swojego niezadawalającego miejsca w porządku. Tworzy je doświadczenie krzywdy, poniżenia, pozbawienia godności, braku potrzebnych dóbr ekonomicznych, należnych praw czy szacunku. Brak dóbr sytuuje jednostki i całe zbiorowości w hierarchiach społecznych na niższych pozycjach wobec uprzywilejowanych. Przekłada się to na ograniczenie nawiązywania stosunków z jednostkami dysponującymi dobrami, co pogłębia odczuwanie izolacji. Prowadzi do tworzenia granic pomiędzy grupami, narastania poczucia istnienia nieakceptowalnej rzeczywistości, pełnej niechęci, braku życzliwości, nieufności i wrogości. Do takiego stanu prowadzą głębokie nierówności, odrzucane i postrzegane przez część społeczeństwa jako wymagające zmiany. Podziały to niesprawiedliwe formy dystrybucji rzadkich dóbr, przyznawanie dóbr tylko niektórym, kosztem innych. Utrzymują się one nawet przy wysokim poziomie zaspokajania potrzeb materialnych w społeczeństwie. Do ich powstania przyczynia się nie tylko strukturalna determinacja, ale również rywalizacja ideologiczna pomiędzy odmiennymi, czasem wykluczającymi się wizjami dobrego życia. Na ich umacnianie się w świadomości wpływ mają takie wartości, jak sprawiedliwość i równość. One wzmacniają formułowane przez jednostki subiektywne oceny własnej pozycji w porządku. Umacniają zarówno poczucie krzywdy, jak i świadomość dysponowania przewagami.

Podziały to zjawiska wewnątrzsystemowe, potwierdzające istniejące nierówności w strukturze społecznej, formowane pod wpływem uznawanych przez jednostki wizji ideologicznych<sup>16</sup> oraz wyobrażeń porządku. Podziały występują pomiędzy zbiorowościami o trudnym do ustalenia ostatecznie składzie, o słabo dostrzegalnych granicach, zmieniają się w czasie, najczęściej pod

<sup>14</sup> S.M. Lipset, S. Rokkan, *Cleavage Structures. Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction*, [w:] S.M. Lipset, S. Rokkan (red.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York 1967; S. Rokkan, *Citizens, Elections, Parties. Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Oslo 1970.

<sup>15</sup> Zob. G. Evans, D.N. de Graaf (red.), *Political Choice Matters: Explaining the Strength of Class and Religious Cleavages in Cross-National Perspective*, Oxford 2013; A. Gethin, C. Martínez-Toledano, T. Piketty (red.), *Political Cleavages and Social Inequalities. A Study of Fifty Democracies, 1948–2020*, Cambridge 2021.

<sup>16</sup> P. Borowiec, *Podziały społeczne...*, s. 75–94.

wpływem podejmowanych przez aktorów społecznych i politycznych działań, zarówno w celu przekształcenia porządku, jak i osłabienia lub pogłębienia nierówności. Chociaż istnienie podziałów wynika z nierówności, to nie tłumaczą one w pełni formowania się tych zjawisk. Niezbędne jest przy wyjaśnianiu podziałów uwzględnienie wyposażenia osobowościowego, czynników psychologicznych, przyczyn głęboko ukrytych w ludzkiej kondycji, w sposobach oceniania warunków własnego życia. Tak ujmowane podziały społeczne różnią się od koncepcji podziałów socjo-politycznych, dominującej w literaturze przedmiotu<sup>17</sup>.

Z kolei praktyki repartycji stanowią jedną z form upolitycznienia podziałów. Ich właśnie dotyczy niniejszy artykuł. Jego celem jest przedstawienie jednego aspektu istnienia repartycji, czyli ich funkcji integracyjnej i dezintegracyjnej. Chodzi tu o ich ukazanie, bo czynią one repartycje narzędziami przydatnymi do budowania spójności społecznej. Argumenty zawarte w artykule próbują zmienić dominujący w dyskursie publicznym stereotyp omawianych przeciwstawień, najczęściej obarczanych przez elity symboliczne winą za dezintegrację społeczną. W dyskursie przypisuje się repartycjom wpływ na powstawanie i potęgowanie się zachowań agresywnych, zarzuca się „dzielenie społeczeństwa”. Dezintegracyjne skutki praktyk wynikają z wielu przesłanek. Trudno się zresztą temu dziwić, bo samo stosowanie repartycji narzuca nieakceptującym ich jednostkom takie skojarzenia. W praktyce dostrzeganie wyłącznie tej negatywnej roli wynika z niewiedzy albo jest formą ich przedefiniowywania, celowej politycznej neutralizacji. W artykule testuje się hipotezę, mówiącą, że repartycje prowadzą do integracji społecznej, dążąc do tworzenia równiejszych relacji między jednostkami, wynikających zarówno z podobnej sytuacji

<sup>17</sup> Zob. S.C. Flanagan, *Value Cleavages, Economic Cleavages and the Japanese Voter*, «American Journal of Political Science» 1980, vol. 24, no. 2; R. Inglehart, *The Changing Structure of Political Cleavages in Western Society*, [w:] R.J. Dalton, S.C. Flanagan, P.A. Beck (red.), *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies. Realignment or Dealignment*, Princeton 1984; S. Bartolini, P. Mair, *Identity, Compertition and Electoral Availability. The Stabilization of European Electorates, 1885–1985*, Cambridge 1990; O. Knutsen, E. Scarbrough, *Cleavage Politics*, [w:] J.W. van Deth, E. Scarbrough (red.), *The Impact of Values*, Oxford 1995, s. 492–523; R. Markowski, *Rozłamy socjopolityczne w zamyśle klasyków, o tym, jak ich rozumiano, poprawiano i testowano*, «Studia Polityczne» 2000, nr 10; R. Herbut, *Podziały socjopolityczne*, «Studia z Teorii Polityki» 1999, t. I, s. 105–116; M. Grabowska, T. Szawieli, *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Warszawa 2001; M. Grabowska, *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki po 1989 roku*, Warszawa 2004; R. Markowski, B. Stanley, *Rozłamy socjopolityczne w Polsce: iluzja czy rzeczywistość?*, «Studia Socjologiczne» 2016, nr 4, s. 17–40; P. Obacz, *Podział „Polska solidarna – Polska liberalna” w świetle wybranych koncepcji pluralizmu politycznego*, Kraków 2018; P. Obacz, *Podział społeczno-polityczny w Polsce i jego przejawy w parlamentarnej kampanii wyborczej 2019 roku*, [w:] P. Borowiec, A. Tyszkiewicz (red.), *Kampania parlamentarna 2019 roku*, Kraków 2021.

społeczno-ekonomicznej, jak i z zawartych w repartycjach wartości akceptowanych przez jednostki. Celem repartycji nie jest dezintegracja, a integracja, a one same – wynikiem istnienia stanu dezintegracji.

Problem zespalania się, łączenia jednostek w całość, w grupy społeczne, budowania spójności grup<sup>18</sup> podejmowali socjologowie, co ukazuje pozostawione przez nich dziedzictwo teoretyczne<sup>19</sup>. Potrzeba stabilności porządku jest niezbędna bez względu na okres historyczny<sup>20</sup>. Szczególnie nasila się wtedy, gdy społeczeństwo doświadcza wieloletnich procesów dezintegracji społecznej<sup>21</sup>. Osłabienie spójności jest wynikiem dokonanej w Polsce transformacji ekonomicznej, prowadzącej do zaniku więzi, osłabienia relacji. Na atomizację społeczną wpływały również intensywne procesy modernizacyjne, postępująca się komercjalizacja życia, procesy dehumanizacyjne, będące konsekwencją zaakceptowania radykalnej wizji rynku, podporządkowania się jednostek strukturom konsumpcyjnego kapitalizmu<sup>22</sup>. Swoje ślady na relacjach pozostawiła też rewolucja informatyczna i technologiczna. Procesy dezintegracji wzmacniał dominujący w kulturze indywidualizm, będący już nie tylko odreagowaniem na wcześniejszy brak towarów, ale częścią odkrywania sfer wolności przez jednostki, tworzenia nowych tożsamości. Potrzeba działań prospołecznych wynika również z nasilenia się procesów migracyjnych, powstawania zróżnicowanej przestrzeni kulturowej, rozszerzającej antagonizmy<sup>23</sup>. Wymienione procesy doprowadziły do zwiększonej instrumentalizacji, merkantylizacji, częściowego zaniku relacji bezpośrednich<sup>24</sup>.

<sup>18</sup> B. Dunaj, *Język polski. Współczesny słownik języka polskiego*, Warszawa 2007, s. 532.

<sup>19</sup> Zob. G. Nowacki (red.), *Integracja społeczna – między teorią a praktyką*, t. I, Białystok 2008.

<sup>20</sup> Zob. tenże, *Integracja społeczna w okresie transformacji systemu – przesłanki i okoliczności integracyjne*, [w:] Z. Drozdowicz (red.), *Europa wspólnych wartości*, Poznań 2005, t. 2, s. 165–175.

<sup>21</sup> Zob. D. Walczak-Duraj, *Kontrideologia pracy jako czynnik dezintegracji społecznej*, [w:] U. Swadźba, B. Pactwa, M. Żak (red.), *Praca – więź – integracja. Wyzwania w życiu jednostki i społeczeństwa*, Katowice 2015, t. I, s. 50–69; S. Zaremba-Warнке, *Konsumeryzm a procesy integracji i dezintegracji*, «*Ekonomia i Prawo*» 2012, t. VIII, nr 1, s. 73–87.

<sup>22</sup> L. Korporowicz, *Konsumpcja doznań w społeczeństwie transformacji*, [w:] M. Marody (red.), *Zmiana czy stagnacja? Społeczeństwo polskie po czterech latach transformacji*, Warszawa 2004, s. 81–87; J. Golinowski, *Antynomie i wyzwania polskiej transformacji*, «*Transformacje. Pismo Interdyscyplinarne*» 2013, nr 1–2, s. 314.

<sup>23</sup> A. Śliz, M.S. Szczepański, *Integracja a konflikt społeczny. Socjologiczny aspekt relacji*, [w:] U. Swadźba, B. Pactwa, M. Żak (red.), *Praca...*, s. 145.

<sup>24</sup> S. Frydrychowicz, *Słowo wstępne – w poszukiwaniu istoty integracji społecznej*, [w:] S. Frydrychowicz (red.), *Wyzwania integracji społecznej w Polsce*, Kraków 2018, s. 7.

## Czym są praktyki repartycji?

Wymienione wyżej przykłady repartycji potwierdzają, że fundamentem ich struktury jest antagonistyczna polaryzacja, dychotomiczne dyskursywne przeciwstawienie dwóch zbiorowości<sup>25</sup>, znajdujących się w odmiennej sytuacji społeczno-gospodarczej. Wykorzystywany schemat przyjmuje formę dwuwartościowej relacji typu: „rządzący” – „rządzeni”, „bogaci” – „biedni” czy „lepsi” – „gorsi”. Repartycje korzystają również z wymiaru grupowego: „my” – „oni” i moralnego: „dobro” – „zło”<sup>26</sup>. Wykorzystują przeciwstawienia typu: „prawdziwy” – „fałszywy” czy „sprawiedliwy” – „niesprawiedliwy”. Praktyki korzystają z uniwersalnego wzoru, w którym po dwóch stronach występują zbiorowości, usytuowane nie tylko horyzontalnie, przestrzennie, ale wertykalnie, w układzie ustalonej hierarchii: „góra” – „dół”, czyli „siły” – „słabości” lub „dominacji” – „podporządkowania”. Twórcy praktyk odpowiadają za przydzielanie obu stronom w odpowiednim stosunku: zasobów, wpływów, władzy, praw, dochodów, kapitału kulturowego, patriotyzmu, szacunku oraz innych dóbr rzadkich. Repartycje są więc przydziałami, potwierdzeniami uprzywilejowań lub ich braku. Dokonywanymi zawsze celowo, w interesie grup, z którymi twórcy repartycji się utożsamiają, najczęściej nieuprzywilejowanych.

Chcąc przedstawić społeczną rzeczywistość, sięgają po już wytworzone, tym samym zrozumiałe metafory, wyrażenia, skróty poznawcze, terminy mające ustalone znaczenia. Przy ich pomocy tworzą przeciwstawienia, uwydatniając sytuację grup, do których się odwołują, ukazując ich położenie społeczne. Wybrane określenia opisują sytuację społeczno-gospodarczą dwóch zbiorowości – tej skrzywdzonej, wykluczonej, pozbawionej dóbr oraz tej po drugiej stronie, dysponującej nieuzasadnionymi przywilejami, przewagami<sup>27</sup>. Przy pomocy terminów występujących już w świadomości grup narzucają oceny sytuacji obu grupom, bez skrupułów korzystając z emocjonalności, dążąc do wyrazistości. Celowo i świadomie sięgają do wartości i idei fundamentalnych, szczególnie dla pokrzywdzonych, ukazując ich wykluczenie, eksponując nieakceptowalne różnice. Dopowiedzenia, wy tłumaczenia zaproponowanych dychotomii dokonywane są zawsze w ramach dyskursu politycznego.

<sup>25</sup> Polski dyskurs polityczny obfituje w dychotomiczne przedstawienia konfliktów społeczno-politycznych. Zob. P. Obacz, *Podział społeczno-polityczny w Polsce – wymiar...*, s. 202.

<sup>26</sup> H. Świda-Ziemba, *Człowiek wewnętrznie zniewolony. Problemy psychosocjologiczne minionej formacji*, Warszawa 1998, s. 289 i 292.

<sup>27</sup> Carl Schmitt pisał o definiowaniu „polityki” za pomocą relacji typu „przyjaciół” – „wrogów”. Zob.: C. Schmitt, *Pojęcie polityczności*, [w:] C. Schmitt, *Teologia polityczna i inne pisma*, przeł. M. Cichocki, Kraków 2000.

Praktyki stanowią polityczny plan, realizowany z różnym natężeniem, którego początkiem są obrazy dwóch hierarchii: niesprawiedliwej, odrzucającej i sprawiedliwej, postulowanej. Ich zmiana uzależniona zostaje od decyzji wyborców, a następnie skuteczności działań twórców repartycji. W ten sposób praktyki oddają, porządkują i projektują rzeczywistość społeczno-polityczną. Jedna hierarchia, oddająca nierówności, zostaje zanegowana, druga jest społeczno-politycznym celem do realizacji. Praktyki ukazują nierówności, nawet jeśli czasami trudno się tych nierówności doszukać, trudno te nieakceptowalne różnice dostrzec. Dwubiegunowość ma oddawać występowanie sporu, istniejącego zarówno w jawnej, jak i w ukrytej formie. Dlatego repartycje nie dążą do kompromisów, wykluczają możliwość negocjowania z uprzywilejowanymi, wspólnego ustalania, na czym polega sprawiedliwość, „okopują się” wokół jednej z jej wersji i zawzięcie jej bronią. A spojrzenie na praktyki zarówno z pozycji strony nieuprzywilejowanej lub nieuprzywilejowanej prowadzi jedynie do umacniania ocen jako zgodnych lub sprzecznych z rzeczywistością społeczną. Praktyki konstytuują przykłady świadczące o braku sprawiedliwości, negowanie istniejących nierówności, wymuszanie procesu zmiany rzeczywistości. Dlatego posługiwanie się przykładami nierówności niemającymi potwierdzenia prowadzi do dewaluacji repartycji, ośmieszenia, przypisania im statusu kłamstwa, ostatecznie do ich delegitymizacji<sup>28</sup>.

## W stronę dezintegracji – antagonistyczne przeciwstawienie stron

Antagonistyczna konstrukcja, często o ukrytym podłożu atawistycznym<sup>29</sup> stanowi schemat, na którym zostają zbudowane praktyki repartycji. To świadome, dokonywane instrumentalne „ustawienie” naprzeciw siebie dwóch grup wywołuje krytykę ze strony przeciwników repartycji. Uznają oni, że repartycje są instrumentami nie tylko uderzania w przeciwników politycznych, ale służą wywoływaniu konfliktu społecznego. Prowadzą do polaryzacji grup za pomocą korzystania z opozycyjnego modelu polityki. Mirosław Karwat, pisząc o polaryzacji, podkreślał to, że „[...] oznacza rozpatrywanie sytuacji w kategoriach absolutnego przeciwstawienia i rozdzielania stron – jako dwóch biegunów,

<sup>28</sup> P. Borowiec, *Koncepcja...*, s. 273–293.

<sup>29</sup> „Pojęcia »swoj, swoje« i »obcy, obce« oraz skłonność do dychotomicznego dzielenia środowiska społecznego na swoich lub obcych mają charakter wręcz atawistyczny. Są specyficznym odzwierciedleniem warunków egzystencji i przystosowaniem dowolnej istoty świadomej do faktu obecności innych istot i związanych z tym zagrożeń dla jej bezpieczeństwa i dostępu do dóbr. Jest to mentalno-kulturowy przejaw zasady terytorialności, o której jest mowa w koncepcjach biosocjologicznych”. Zob. M. Karwat, *O karykaturze polityki*, Warszawa 2012, s. 318.



które nie mogą mieć żadnej styczności ani nawet wspólnego buforu. Nie chcą mieć one nic wspólnego, nie chcą uznawać niczego, nawet jakichś dóbr lub wartości i zasad nadrzędnych, co mogłoby je połączyć. Dwa przeciwstawne bieguny rozmieszczone są na antypodach, a pomiędzy sobą nie tolerują podmiotów neutralnych; postronni zmuszani są do opowiadania się jednoznacznie po jednej ze stron<sup>30</sup>. Polaryzacja generuje zachowywania wymierzone w przeciwnika, zwiększając potrzebę ich stosowania, podkreśla, że poza dwoma biegunami nic już nie istnieje, nic nie ma znaczenia<sup>31</sup>.

Dostrzegalny instrumentalizm praktyk, niewątpliwa polaryzacja budzą krytykę, generują opinie, że one praktyki przyczyniają się do pogłębiania istniejących dystansów. Dopełnieniem negatywnych społecznych konsekwencji praktyk jest przekonanie, że prowadzą one do powstawania podziałów. Przykładem może być praktyka „Polska solidarna” – „Polska liberalna”, która według wielu uczestników życia politycznego miała tworzyć i podtrzymywać wojnę polsko-polską. Jej krytyka pochodziła nie tylko od polityków, lecz także ze środowiska naukowego. Ireneusz Krzeмиński nazwał tę dychotomię w 2005 roku „propagandowym sloganem”, który wprowadził „między rywalizujące ugrupowania bardzo wyraźny podział”. Slogan oddzielał wolność od solidarności, co wydawało się analitykowi „czymś niemożliwym, czymś skandalicznym w świetle najnowszej, polskiej tradycji, która doprowadziła nas do niepodległej i demokratycznej Rzeczypospolitej. Czymś skandalicznym w tym sensie, że owo zwycięstwo, dzięki któremu odbyła się oto kolejna, czwarta kampania prezydencka, byłoby niemożliwe bez splotu tych członów, które obecnie tak radykalnie chciano rozłączyć”<sup>32</sup>. Przedefiniował praktykę, nadając jej odmienne znaczenia: „[...] ale nie ulega wątpliwości, że różnice w podejściu do narodowej tradycji, różnice między Polską szanującą innych i walczącą «za naszą i waszą wolność» a Polską narodowo-katolicką, antysemitką, ksenofobiczną i antyliberalną tworzą modelową sprzeczność o szczególnej wadze i dla oceny przeszłości, i dla budowania przyszłości. Zestawy wartości, będące treścią jednego i drugiego modelu, nie dadzą się pogodzić”<sup>33</sup>. Praktykę najczęściej krytykowano ze stanowiska neoliberalnego, podkreślając, że stawianie na solidarność (kolektywizm) przez społeczeństwo może doprowadzić do zahamowania rozwoju rynku, zachowania starego modelu gospodarczego.

<sup>30</sup> M. Karwat, *Makiaweliczne taktyki walki politycznej*, «Studia Politologiczne» 2005, vol. 9, s. 66–67.

<sup>31</sup> M. Karwat, *Spirala przemocy w konfliktach społecznych*, «Wrocławskie Studia Politologiczne» 2017, nr 22, s. 143.

<sup>32</sup> I. Krzeмиński, *Polska solidarna, Polska liberalna*, «Przegląd Polityczny» 2005, nr 73/74, s. 20–21.

<sup>33</sup> *Wypowiedź Jerzego Hausnera*. Zob. *Polska Solidarna czy Polska Liberalna. Wyzwania dla społeczeństwa, państwa i prawa*, Kraków–Łódź 2011, s. 10.

Ponadto idea solidarności rozumiana w ujęciu kolektywnym (wartości wspólnotowych) mogła prowadzić do ograniczania wolności jednostkowych, m.in. poprzez odgórne narzucanie zasad i wartości uważanych za jedynie słuszne<sup>34</sup>. Przykładem podobnego postępowania wobec tej praktyki było odgórne przypisywanie stronie „solidarnej” tradycjonalizmu, a stronie „liberalnej” – modernizmu i postępu<sup>35</sup>. W tym przypadku osią reinterpretowanej praktyki uczyniono stosunek do nowoczesności, tolerancji i postępu społecznego.

Korzystanie z praktyk oburza wielu, jednak ich przedefiniowanie, polegające na ukazaniu odmiennej, alternatywnej ich interpretacji, nie budzi takich wątpliwości, a przecież jest wytyczaniem kolejnych barier między stronami. Traktowane jest jako oczekiwany odruch obronny, stosowany wobec ataku politycznego dokonywanego za pomocą repartycji. Redefinicje praktyk stawiają na inne wartości, podkreślają inne nierówności. Dokonujący redefinicji, podobnie jak twórcy repartycji, dążą do ukazania wyłącznie swojego, korzystnego dla grup, z którymi sympatyzują, ujęcia rzeczywistości. Dokonujący reinterpretacji dopuszczają się często przemilczeń, nie dostrzegają definicji stosowanej przez repartycję, a jeśli już ją dostrzegają, to uważają za błędną. Dążąc do unieszkodliwienia repartycji, próbują odwoływać się do środowisk, z którymi sympatyzują; najczęściej są to grupy uprzywilejowane.

Stosowanie praktyk wywołuje oskarżenia o to, że są one narzędziami służącymi do realizacji instrumentalnych celów, głównie do zwiększenia szans wygrania wyborów czy wzmocnienia słabnącej pozycji, pomagają podtrzymać rolę w polityce. Krytykę wywołuje instrumentalne jakoby traktowanie za pomocą praktyk potencjalnych wyborców, którzy często są ukazywani według schematu „oblężonej twierdzy”. Przypisuje się wykluczonym wszystkie cechy typowe dla takiej zagrożonej zbiorowości. Pozostałych traktuje się jako „innych”, dostrzegając w nich wrogów, dążących rzekomo do wyrządzenia krzywdy wykluczonym<sup>36</sup>. Podkreślanie stosowania praktyk do realizacji partykularnych interesów politycznych ma przekształcać je w niegodziwe narzędzia uprawiania polityki. Posługiwanie się nimi ma wypychać poza nawias demokratycznej gry politycznej. Do podtrzymania dezintegracyjnej roli praktyk służą oceny czyniące je odpowiedzialnymi za pogłębianie niektórych sporów, czasami już zapomnianych, nadawanie im społecznej wyrazistości. Do tego dochodzą zarzuty podtrzymywania konfliktów czy radykalizacji nastrojów społecznych.

<sup>34</sup> J. Sanecka-Tyczyńska, *Państwo obywatelskie i wspólnota polityczna. Studium o myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, Lublin 2011, s. 115.

<sup>35</sup> K. Zuba, *Religia jako podział socjopolityczny w Polsce*, [w:] A. Kusztal, S. Czapnik (red.), *Religia i Kościoły w polskiej przestrzeni publicznej*, Opole 2015, s. 18.

<sup>36</sup> W. Domachowski, *Czynniki ułatwiające i utrudniające proces integracji społecznej*, [w:] S. Frydrychowicz (red.), *Wyzwania...*, s. 45.

Często podnosi się, że repartycje służą kolejnej politycznej awanturze, nie sprzyjają więc stabilności porządku. Niekiedy tak jest rzeczywiście, praktyki bowiem nie stronią od radykalnych ocen, dyskredytacji całych obozów politycznych, elit symbolicznych, a także domagania się zmiany relacji pomiędzy uprzywilejowanymi i nieuprzywilejowanymi, podzielenia się z wykluczonymi rzadkimi dobrami.

Praktyki przepełnione są normatywnością, co wynika z faktu, że są potwierdzeniem porażki porządku w zakresie rozwiązywania konfliktów, budowania sprawiedliwości i równości; argumentem za tym, że część społeczeństwa została pozbawiona podmiotowego udziału w życiu publicznym. Dlatego wkraczają bez skrupułów w istniejący świat dominujących ideologii i struktur władzy, burzą podtrzymywany przez nie obraz istnienia jedności społecznej, wszechobecnej harmonii i społecznego współdziałania. Praktyki obierają za swój cel negację rzeczywistości, piętnowanie niesprawiedliwie uprzywilejowanych, ich stygmatyzowanie, domaganie się odebrania im części przywilejów i dóbr. Repartycje jednoznacznie przedstawiają w negatywnym świetle stronę dominującą w porządku, okazują się wobec niej bezwzględne. Nie uznają przekonania, że harmonia społeczna jest wartością podstawową, że większość społeczeństwa ma wspólne poglądy, wartości, a porządek uważa za sprawiedliwy. Repartycje podważają te przekonania, niszczą wiarę w harmonijny, bezkonfliktowy rozwój, burzą spokój i pozory jedności społecznej. Tak oddalają wzajemnie obie strony od siebie, umacniają niektóre dystanse, nawołują do częściowej odmowy legitymizacji porządku.

Zarzut dezintegracji społecznej jest najbardziej uzasadniony, gdy praktyki są tworem sztucznymi, nie mają potwierdzenia w nierównościach. Takie repartycje nie wywołują jednak zainteresowania społecznego, nie generują emocjonalności, nie budzą sporów i dyskusji. Nie mobilizują też pokrzywdzonych do aktywności. Natomiast gdy są częścią wspólnego przeżywania, wywołują emocje, bo oddają społeczne poczucie krzywdy i dyskryminacji. Zatem korzystanie z praktyk oznacza wykorzystywanie emocji, sięganie po dramatyzm, dążenie do wywoływania i podtrzymywania lęku i zagrożenia lub docenienia, u obu stron, przeciwstawienia. Praktyki mogą wywoływać niezadowolenie, bo świadomie obarczają winą za istniejące nierówności przeciwników politycznych, najczęściej środowiska sprawujące władzę. Potwierdzają, że dezintegracja to występowanie głębokich dystansów, trudnych do wyeliminowania. Ukazują, że czynnikiem dezintegracyjnym dla jednostek jest brak bezpieczeństwa egzystencjalnego, występowania mechanizmów służących zaspokajaniu potrzeb jednostek na poziomie przez nie oczekiwanym.

## Repartycje jako narzędzia integracji społecznej

Badanie repartycji ukazało także i drugie, tym razem integrujące ich „oblicze”. Występuje ono w większości praktyk, w tych, które nie są wyłącznie socjotechnicznymi tworamami, ale „oddają” trwałe podziały społeczne. Takie „zakotwiczenie społeczne”, czyli odwoływanie się do faktycznie istniejących nierówności, dotyczących wielu jednostek, czyni z nich atrakcyjne narzędzia integracji. Repartycje jednoczą, odwołując się do doświadczeń przez jednostki krzywd, do pomijanych przez porządek problemów społecznych, dlatego stają się przestrzenią dla powstawania wspólnot. Tworzą „poczucie przynależności”. Praktyki uderzają w dezintegrację przy pomocy polaryzacji, odrzucają dotychczasowe sfery społecznej bezradności i bierności, powszechnego podporządkowania się, a uformowane „wspólnoty krzywdy” stają się podstawami do regeneracji elementów dysfunkcyjnych porządku. Wymienione uwarunkowania czynią z repartycji formy odczytywania istniejących w porządku patologii, a ostatecznie są „manifestami”, pod którymi mogą się podpisać wszyscy rozczarowani porządkiem. „Uaktywnianie” nierówności za pomocą repartycji uzmysławia także drugiej stronie, czyli uprzywilejowanym, pojawienie się zagrożenia. Zatem jednostki sytuujące się po obu stronach takiego przeciwstawienia mogą tworzyć wspólnoty emocjonalne. Koncentracja twórców praktyk na grupach dyskryminowanych wytycza im, w pierwszej kolejności, drogę ku integracji. Najpierw polega ona na przepływie informacji, uświadomieniu zagrożenia, nawiązaniu komunikacji pomiędzy wykluczonymi. Szczególnie negowanie dominujących form sprawiedliwości wzbudza emocje u wykluczonych, zbliżając ich do siebie. Proponujący repartycję przedstawiają wyobrażenia nie tylko wspólnej przeszłości, akceptowanych wartości w teraźniejszości, ale wizję atrakcyjnego, dobrego życia w przyszłości.

Repartycje, będąc projektami zmian, nie gwarantują jednak realizacji przedstawianego projektu. Odrzucają niesprawiedliwy porządek i nastawiają się na jego zmianę, ale może ona nastąpić w wyniku podjęcia aktywności przez jednostki, zaangażowania się, przystąpienia do wspólnych działań. Repartycje są więc zaproszeniem, a nawet formą wymuszania aktywności w zbiorowości. Znaczącą ich częścią jest aktywistyczna funkcja, dążą do dynamizowania życia społeczno-politycznego. Mają „wrywać” jednostki z obojętności i bezczynności. Wzywaniem do działania to część zadań repartycji. Praktyki dążą do przekładania wysiłku indywidualnego, sumowania go i przekształcania w pożądane efekty społeczne. Do likwidacji nierówności ma prowadzić wspieranie twórców praktyk i ugrupowań je rozpowszechniających. Początkiem tych działań ma być

dążenie do zwiększenia frekwencji wyborczej<sup>37</sup>, wsparcie przy urnie wyborczej. Deklarowana zmiana ma największe szanse realizacji w wyniku zwycięstwa wyborczego propagatorów repartycji. Nie oznacza to jednak automatycznej realizacji projektów zawartych w repartycjach.

Skuteczne repartycje kierowane są nie tylko do pokrzywdzonych, próbują wpływać na myślenie i działania pozostałej części społeczeństwa. Dyskredytowanie uprzywilejowanych wywołuje także u nich emocje i reakcje. Ponadto, repartycje narzucają obu stronom dychotomii potrzebę tworzenia silnych lojalności, wynikających z podzielanych, podobnych ocen rzeczywistości. Repartycje podtrzymują i umacniają kolektywne tożsamości, potwierdzają istnienie podobieństw na poziomie ekonomicznym czy kulturowym. Takie podporządkowywanie się praktykom może stanowić nacisk na niezainteresowanych polityką, niedostrzegających problemów społecznych. Temu procesowi służą wykorzystywane w dychotomii pojęcia, które nie tylko definiują występujące bieguny, ale są częściowo otwarte, dostępne dla każdego. Praktyki są pojemnymi „przestrzeniami”, wytworzonymi dla wspólnego przebywania. Są miejscami zapełnionymi, ale wciąż otwartymi, przyjmującymi kolejne jednostki, nieustannie przekonywane i przyciągane. Granice grup występujących w repartycji są otwarte dla kolejnych zwolenników. Przekonywaniu służą same przeciwstawienia, w których dobro i sprawiedliwość przysługuje tylko jednej ze stron. I nie zawsze przynależy tylko większościom, równie często przypisuje się je grupom mniejszościom. Idealizacja i wywyższenie jednego bieguna oznacza zawsze deprecjację czy negatywne konotacje dla drugiego. Takie znaczenia kryją się nie tylko w eksponowanym przeciwstawieniu oraz pojawiają się w jego uzupełnieniach, kolejnych dopowiedzeniach, przedstawianych w dyskursie. Dopelnienia stają częścią repartycji, podążają za nimi, służąc ich tłumaczeniu i propagowaniu. Przy pomocy przytaczanych przykładów krzywd repartycje ukazują dysfunkcjonalność porządku, „zbliżają” jednostki do jednej ze zbiorowości, tworząc z nich całość.

Istotną rolę w repartycjach odgrywają emocje. Pomagają „uruchamiać” ukryte w jednostkach pokłady bólu, zasoby nagromadzonej frustracji, nawet chęć odwetu. Zasoby nagromadzonych emocji, pokłady myślenia potocznego, wzbudzonej nadziei na pojawienie się sprawiedliwej dystrybucji dóbr, dominują w jednostkach. Dlatego pozostawanie poza zaproponowanymi w repartycji emocjami okazuje się prawie niemożliwe, jednostka wpisuje się w „świat emocji” strony, z którą się identyfikuje. Częścią tych procesów jest współczucie dla pokrzywdzonych, co jest formą oddziaływania na nich w celu ugrunto-

<sup>37</sup> J. Dzwonczyk, *Przyczyny absencji w wyborach parlamentarnych 2005*, [w:] B. Krauz-Mozer, K. Sobolewska-Myślik (red.), *Oblicza polskiego systemu politycznego*, Toruń 2007, s. 65 i n.

wania w nich wartości, uznawanych za ważne i oddające sytuację określonej grupy.

Integracja aksjologiczna wpisana jest w repartycje. Prowadzi do niej podporządkowywanie się wartościom i celom obowiązującym i akceptowanym przez grupy. Zbieżność wartości prowadzi najskuteczniej do zbliżenia do siebie rozproszonych jednostek. Częścią tego jest łączenie interesu indywidualnego i dobra wspólnego. W praktyce polega to na włączeniu się jednostek w normatywny układ grupy społecznej. Repartycje uruchamiają zbliżanie się wzajemne jednostek wokół podkreślonej polaryzacji, wokół wartości przypisywanych stronom dychotomii. Szczególnie domaganie się równomiernego korzystania z wypracowanych dóbr jest ważnym czynnikiem integracyjnym, podkreśla wiarę w sprawiedliwy świat, podtrzymuje kontestację nierówności w porządku. Repartycje łączą, zapraszając do ciągłego potwierdzania rozczarowania istniejącym porządkiem, powstałym społeczeństwem, szczególnie jego wrażliwością moralną, istnieniem dezintegracyjnych relacji społecznych.

## **Podsumowanie**

Dominującym zjawiskiem współczesnych czasów ma być przyspieszenie procesów dezintegracji społecznej, o czym mają świadczyć licznie przykłady z życia społeczeństw; najczęściej wiąże się je z zachodzącymi zmianami cywilizacyjnymi. Jednak procesy integracji i dezintegracji uzupełniają się, często występując łącznie, prowadząc nierzadko do zaskakujących społecznych zbieżności i rozbieżności. Współczesny stan zintegrowania społeczeństw zależy od wielu czynników. Wydaje się, że na jego poziom wpływają nie tylko codzienne, terażniejsze doświadczenia, ale zdarzenia i doświadczenia przeszłe. W największym stopniu określają one występujący kształt relacji z innymi ludźmi, ukazują drogi dopasowywania się jednostek do porządku lub podstawę do jego kształtowania. Zatem istotne konsekwencje dla dezintegracji i integracji społecznej niosą doznane krzywdy, doświadczenie wyzysku, nierówności i niesprawiedliwości. Kształtują one stosunek do porządku, przejawiany charakterem kultury politycznej, poziomem zaufania społecznego, występowaniem wielu miękkich zmiennych, określających legitymizację porządku lub jej brak.

Przedstawiona analiza wskazuje, że repartycje mają podobny charakter, jak większość innych stosowanych polityzacji nierówności społecznych. Uruchamiają procesy integracji, nie stroniąc przy tym od posługiwania się dezintegracją. Występujące w repartycjach czynniki różnicujące, czyli ukazanie dwóch zbiorowości znajdujących się naprzeciw siebie, prowadzą zarówno do podkreślania występującego w społeczeństwie konfliktu, jak i do integracji wokół wytyczonych

i uważanych przez społeczeństwo za dobre celów politycznych. Posługiwanie się dezintegracją społeczną w repartycjach ma miejsce, jednak jednym z celów repartycji nie jest dezintegracja – one same są konsekwencjami odczuwalnego, chronicznego braku integracji. Ponadto, jak pokazała analiza, kierowane wobec repartycji zarzuty o prowadzenie do podziałów mają charakter instrumentalny i wyłącznie polityczny. Stanowią formę osłabienia ataku repartycji, wymierzonego najczęściej w uprzywilejowanych, bo repartycje to nic innego, jak publiczne radykalne zakwestionowanie niesprawiedliwych hierarchii w porządku.

Jak podkreślono powyżej, repartycje to w pierwszej kolejności działania polegające na szukaniu tego co wspólne, scalaniu, a dopiero potem tego, co różni. To właśnie kwestionowane dyskryminacje w porządku blokują jednostkom nawiązanie relacji, zbudowanie więzi, oddzielają je od siebie. O integracji bowiem lub jej braku decyduje charakter stosunków społecznych<sup>38</sup>. Każda polityzacja podziałów jest ostatecznie próbą zbliżenia do siebie jednostek, łączenia części w całość, chociaż w sposobach dochodzenia do tego trudno doszukać się bezstronności i obiektywizmu. Repartycje posługują się normatywną integracją. Praktyki, polaryzując społeczeństwo na dwa przeciwstawne obozy, kierują się i podkreślają odmienne wartości i wizje dobrego życia. Nie są jednak jedynymi polityzacjami występującego podziału, więc nie można powiedzieć, że wykorzystując do stworzenia lepszego porządku niechęć i nietolerancję, blokują kompromis – one wręcz nawołują do niego. Ich krytycy, którzy widzą w nich wyłącznie narzędzia do wywoływania lęku, myślą się, bo one są raczej środkiem przynoszącym poczucie bezpieczeństwa. Główne źródło krzywdy i zagrożenia znajduje się bowiem w niesprawiedliwych hierarchiach. Analiza praktyk repartycji wykazuje, że nie dzielą one społeczeństwa, bo ono już wcześniej zostało podzielone, a doszło do tego w wyniku wieloletniego procesu budowania niesprawiedliwych hierarchii.

## Bibliografia

- Bartolini S., Mair P., *Identity, Competition and Electoral Availability. The Stabilization of European Electorates, 1885–1985*, Cambridge 1990.
- Borowiec P., *Koncepcja praktyk repartycji. Przyczyny systematycznego ich wykorzystywania w polskiej polityce*, «Politeja» 2022, nr 2(77).
- Borowiec P., *Podziały społeczne i ich upolitycznienie jako przykłady toksycznych struktur władzy?*, «Wrocławskie Studia Politologiczne» 2021, nr 30.
- Borowiec P., *Uwarunkowania, przebieg i wyniki wyborów parlamentarnych w 2007 roku*, [w:] K. Pokorna-Ignatowicz (red.), *Wybory parlamentarne 2007. Media w kampanii wyborczej*, Kraków 2008.

<sup>38</sup> W. Jacher, *Zagadnienie integracji systemu społecznego. Studium z zakresu teorii socjologii*, Warszawa–Wrocław 1976, s. 15.

- Domachowski W., *Czynniki ułatwiające i utrudniające proces integracji społecznej*, [w:] S. Frydrychowicz, (red.), *Wyzwania integracji społecznej w Polsce*, Kraków 2018.
- Dzwończyk J., *Przyczyny absencji w wyborach parlamentarnych 2005*, [w:] B. Krauz-Mozer, K. Sobolewska-Myślik (red.), *Oblicza polskiego systemu politycznego*, Toruń 2007.
- Evans G., de Graaf N.D. (eds.), *Political Choice Matters: Explaining the Strength of Class and Religious Cleavages in Cross-National Perspective*, Oxford 2013.
- Figiel A., *Języki IV RP. Podziały społeczno-polityczne w dyskursie polityki*, Poznań 2009.
- Flanagan C.S., *Value Cleavages, Economic Cleavages and the Japanese Voter*, «*American Journal of Political Science*» 1980, vol. 24, no. 2.
- Frydrychowicz S., *Słowo wstępne – w poszukiwaniu istoty integracji społecznej*, [w:] S. Frydrychowicz (red.), *Wyzwania integracji społecznej w Polsce*, Kraków 2018.
- Gethin A., Martínez-Toledano C., Piketty T. (red.), *Political Cleavages and Social Inequalities. A Study of Fifty Democracies, 1948–2020*, Cambridge 2021.
- Golinowski J., *Antynomie i wyzwania polskiej transformacji*, «*Transformacje, Pismo interdyscyplinarne*» 2013, nr 1–2.
- Grabowska M., *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki po 1989 roku*, Warszawa 2004.
- Grabowska M., Szawiel T., *Budowanie demokracji, Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Warszawa 2001.
- Herbut R., *Podziały socjopolityczne*, «*Studia z Teorii Polityki*» 1999, t. I.
- Jacher W., *Zagadnienie integracji systemu społecznego. Studium z zakresu teorii socjologii*, Warszawa–Wrocław 1976.
- Inglehart R., *The Changing Structure of Political Cleavages in Western Society*, [w:] R.J. Dalton, S.C. Flanagan, P.A. Beck (red.), *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies. Realignment or Dealignment*, Princeton 1984.
- Karwat M., *Makiaweliczne taktyki walki politycznej*, «*Studia Politologiczne*» 2005, nr 9.
- Karwat M., *O karykaturze polityki*, Warszawa 2012.
- Karwat M., *Spirala przemocy w konfliktach społecznych*, «*Wrocławskie Studia Politologiczne*» 2017, nr 22.
- Kęska A., *Stare i nowe podziały społeczne w Polsce*, [w:] M. Jarosz (red.), *Wykluczeni. Wymiar społeczny, materialny i etniczny*, Warszawa 2008.
- Knutsen O., Scarbrough E., *Cleavage Politics*, [w:] J.W. van Deth, E. Scarbrough (red.), *The Impact of Values*, Oxford 1995.
- Korporowicz L., *Konsumpcja doznań w społeczeństwie transformacji*, [w:] M. Marody (red.), *Zmiana czy stagnacja? Społeczństwo polskie po czternastu latach transformacji*, Warszawa 2004.
- Krzemiński I., *Polska solidarna, Polska liberalna*, «*Przegląd Polityczny*» 2005, nr 73/74.
- Lipset M.S., Rokkan S., *Cleavage Structures. Party Systems, and Volter Alignments: An Introduction*, [w:] S.M. Lipset, S. Rokkan (red.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York 1967.
- Markowski R., *Rozłamy socjopolityczne w zamysle klasyków, o tym, jak ich rozumiano, poprawiano i testowano*, «*Studia Polityczne*» 2000, nr 10.
- Markowski R., Stanley B., *Rozłamy socjopolityczne w Polsce: iluzja czy rzeczywistość?*, «*Studia Socjologiczne*» 2016, nr 4.
- Nowacki G., (red.), *Integracja społeczna – między teorią a praktyką*, Białystok 2008, t. I.
- Nowacki G., *Integracja społeczna w okresie transformacji systemu – przesłanki i okoliczności integracyjne*, [w:] Z. Drozdowicz (red.), *Europa wspólnych wartości*, Poznań 2005, t. 2.
- Obacz P., *Podział „Polska solidarna – Polska liberalna” w świetle wybranych koncepcji pluralizmu politycznego*, Kraków 2018.



- Obacz P., *Podział społeczno-polityczny w Polsce – wymiar aksjologiczny. Istota, konsekwencje, prognozy*, [w:] E. Starzyńska-Kościszko (red.), *Wartości i wartościowanie we współczesnej humanistyce. I: perspektywa filozoficzna*, Olsztyn 2017.
- Obacz P., *Podział społeczno-polityczny w Polsce i jego przejawy w parlamentarnej kampanii wyborczej 2019 roku*, [w:] P. Borowiec, A. Tyszkiewicz (red.), *Kampania parlamentarna 2019 roku*, Kraków 2021.
- Polska Solidarna czy Polska Liberalna. Wyzwania dla społeczeństwa, państwa i prawa*, Kraków–Łódź 2011.
- Rokkan S., *Citizens, Elections, Parties. Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Oslo 1970.
- Sanecka-Tyczyńska J., *Państwo obywatelskie i wspólnota polityczna. Studium o myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, Lublin 2011.
- Schmitt C., *Pojęcie polityczności*, [w:] C. Schmitt, *Teologia polityczna i inne pisma*, przeł. M. Cichocki, Kraków 2000.
- Śliz A., Szczepański S.M., *Integracja a konflikt społeczny. Socjologiczny aspekt relacji*, [w:] U. Swadźba, B. Pactwa, M. Żak, (red.), *Praca – więź – integracja. Wyzwania w życiu jednostki i społeczeństwa*, t. I, Katowice 2015.
- Świda-Ziemia H., *Człowiek wewnątrznie zniewolony. Problemy psychosocjologiczne minionej formacji*, Warszawa 1998.
- Walczak-Duraj D., *Kontrideologia pracy jako czynnik dezintegracji społecznej*, [w:] U. Swadźba, B. Pactwa, M. Żak (red.), *Praca – więź – integracja. Wyzwania w życiu jednostki i społeczeństwa*, t. I, Katowice 2015.
- Zaremba-Warnke S., *Konsumeryzm a procesy integracji i dezintegracji*, «*Ekonomia i Prawo*» 2012, t. VIII, nr 1.
- Zuba K., *Religia jako podział socjopolityczny w Polsce*, [w:] A. Kuszał, S. Czapnik (red.), *Religia i Kościoły w polskiej przestrzeni publicznej*, Opole 2015.

Mateusz Kufliński\*

## Między zniewoleniem i sprawczością. Wybrane zagadnienia z zakresu politycznej podmiotowości

Between enslavement and agency.  
Selected issues in the field of political agency

**Słowa kluczowe:** zniewolenie, podmiotowość, sprawczość, władza, podmiotowość polityczna

**Keywords:** enslavement, subjectivity, agency, power, political subjectivity

**Abstrakt:** Artykuł podejmuje zagadnienia z zakresu zniewolenia i sprawczości. Zniewolenie rozumiane jest jako obszar badań politologicznych znajdujący się na przecięciu problematyki podmiotowości politycznej oraz teorii władzy. W pierwszej części niewolnictwo zostaje potraktowane jako forma zniewolenia, a inne jego formy zostają przedstawione za pomocą zmodyfikowanego, czteroczęściowego schematu zaproponowanego przez Szymona Wróbla. W części drugiej opisane zostały niektóre obszary transgresji, emancypacji i podmiotowego sprawstwa.

**Abstract:** This article deals with issues in the field of enslavement and agency. Slavery is understood as an area of political science research located at the intersection of issues of political agency and theories of power. In the first part, slavery is treated as a form of enslavement, and other forms of enslavement are presented using a modified, four-part scheme proposed by Szymon Wróbel. The second part describes some fields of transgression, emancipation and agency.

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7395-3513>, politolog, antropolog, doktorant w Szkole Doktorskiej Nauk Humanistycznych i Społecznych Uniwersytetu Gdańskiego. E-mail: [mateusz.kufliński@phdstud.ug.edu.pl](mailto:mateusz.kufliński@phdstud.ug.edu.pl)

## Wprowadzenie

O ile definiowanie pojęć jest ważnym etapem pracy badacza, pozostaje jeszcze wybór odpowiedniej ku temu strategii. Pierwszą jest metoda zdefiniowania pojęcia we wstępie bądź wprowadzeniu i w ramach zachowania spójności wypowiedzi oraz pewnej dyscypliny warsztatowej – konsekwentne używanie tego pojęcia wyłącznie w tym rozumieniu czy interpretacji. Druga strategia, przyjęta choćby przez Andrzeja Zybertowicza opiera się na przekonaniu, że „każda definicja [...] petryfikuje jakąś realność, zamienia żywe w martwe – według jakiegoś zewnętrznego wzoru. Definiowanie, które owocuje praktycznymi zastosowaniami proponowanych kategorii, oznacza ingerowanie w świat, oznacza jego współ-tworzenie, a także gwałcenie, przemaganie”<sup>1</sup>. „Pierwszym aktem przemocy był sam akt nazwania” głosi jedno z najczęściej cytowanych zdań Jacquesa Derridy<sup>2</sup>. A. Zybertowicz wskazuje na możliwość „wykuwania pojęć w trakcie badania, nie zaś przed nim”<sup>3</sup>. Mnie z kolei chodziłoby raczej o przedstawienie wielości form zniewolenia, którą to wielość łączyłby jedynie fakt przedmiotowego uwikłania podmiotu w jakiegokolwiek relacje władzy. Bycie zniewolonym oznacza bycie przedmiotem władzy. To z kolei, gdyby przyjął pierwszą strategię prowadziłoby do kolejnych pytań: czym jest przedmiot? (a także podmiot?) oraz czym jest bycie? Zamiast tego wolę przyjąć dwa założenia. Po pierwsze: „człowiek jest istotą zdolną przekroczyć horyzont hegemonii i indoktrynacji, [...] możliwe jest zdobycie wiedzy emancypacyjnej”, pozwalającej mu „przekształcić siebie samego”<sup>4</sup>. Być może paradoksalnie, po drugie: za skuteczniejsze uważam społeczne, ponadjednostkowe, zbiorowe strategie „przekształcania samego siebie”, oznaczającej tu emancypację, wyzwolenie się z oków zniewolenia, transgresję, wyjście poza granice czarnej skrzynki. Innymi słowy, interesują mnie strategie, w których zachodzi interakcja międzypodmiotowa, niezależnie czy chodzi o podmioty zbiorowe czy jednostkowe<sup>5</sup>. Przyjmuję tedy za Andrzejem W. Nowakiem, że „tylko kolektywne przejawy sprawstwa mogą adekwatnie przemagać opór rzeczywistości, jej dynamiczną samoorganizację”<sup>6</sup>. Omówienie niektórych ze

<sup>1</sup> A. Zybertowicz, *Przemoc i poznanie. Studium z nie-klasycznej socjologii wiedzy*, Toruń 1995, s. 46.

<sup>2</sup> J. Derrida, *O gramatologii*, Warszawa 1999, s. 161.

<sup>3</sup> A. Zybertowicz, *Przemoc i poznanie...*, s. 46.

<sup>4</sup> P. Dybel, Sz. Wróbel, *Granice polityczności. Od polityki emancypacji do polityki życia*, Warszawa 2008, s. 48.

<sup>5</sup> Pomijam zatem religijne i filozoficzne sposoby radzenia sobie ze zniewoleniem (lub w ogóle sposoby jego wyodrębniania) związane np. ze stoicyzmem czy medytacją buddyjską. Szerzej na ten temat pisze M. Golka, *Paradoksy wolności*, Warszawa 2017.

<sup>6</sup> A.W. Nowak, *Podmiot, system, nowoczesność*, Poznań 2011, s. 251.

zbiorowych, kolektywnych obszarów to drugi z celów artykułu. Pierwszym jest wskazanie wspomnianej wielości form zniewolenia. Chciałbym tym samym w części poświęconej obszarom sprawczości odnotować tematy do dalszych badań, refleksji i analiz. Moją główną intencją jest wskazanie, w części drugiej tekstu, tematów dotąd słabo znanych w polskich naukach o polityce. Stąd korzystam ze zróżnicowanej pod względem tematycznym i dyscyplinarnym literatury, w mniejszym stopniu odwołując się do badań poświęconych politycznej podmiotowości.

Kategoria zniewolenia, tak jak ja ją rozumiem, znajduje się na przecięciu 1) badań nad polityczną podmiotowością oraz 2) interdyscyplinarną refleksją teoretyczną na temat władzy. Stąd, nie interesuje mnie tutaj pojęcie wolności, zwłaszcza zaś liberalna koncepcja wolności negatywnej. Ten rodzaj wolności jest „wstępnym warunkiem i rdzeniem wolności” – pojęcia, którego „nie należy mylić [...] z «mocą» lub «możliwością». Innymi słowy, „braku wolności nie należy mylić z brakiem zdolności [...]. Nie jestem niewolnikiem, jeśli brak sił nie pozwala mi czynić pewnych rzeczy; jestem niewolnikiem wtedy, gdy nie brakuje mi sił, ale nie wolno mi nimi dysponować”<sup>7</sup>. W liberalizmie, upraszczając, wolność nie musi wiązać się z podmiotowością sprawczą, oznacza raczej brak zewnętrznych ograniczeń jednostki do stania się podmiotem. „Problem podmiotowości politycznej – pisze Tadeusz Klementewicz – stanowi kluczowy problem nauki o polityce: w jaki sposób działające jednostki i kolektywy przekształcają zastane struktury społeczne”, podmiotowość polityczna ludzi „stanowi [...] cechą emergentną” i jest „pośrednikiem między strukturami politycznymi a działaniem”<sup>8</sup>.

W tym miejscu pojawia się ostatni dylemat pojęciowy, który wiąże się ze specyfiką języka polskiego. W angielskim mamy do czynienia z 1) podmiotem poznającym (*subject*), 2) podmiotem jako tożsamością (*identity*) oraz 3) podmiotem sprawczym (*human agency*). Mnie interesuje jedynie typ trzeci – podmiot „upodmiotowiony”, dysponujący sprawczością. „Istotą podmiotowości”, która mnie interesuje, będzie „nie tyle działanie samo w sobie, ile zdolność do wywierania wpływu działaniem albo samą możliwością działania; pod warunkiem jednak, iż nie jest to zdolność tylko chwilowa, że w funkcjonowaniu podmiotu podlega reprodukcji. [...] Sprawstwo jest warunkiem koniecznym podmiotowości, lecz niewystarczającym, by można było mówić o podmiotowości”. Kluczowa jest tutaj „zdolność do bycia sprawcą – i to związana z własnym wyborem, decyzją, zdolność do pozostawiania nim potencjal-

<sup>7</sup> A. Walicki, *Marksizm i skok do królestwa wolności. Dzieje komunistycznej utopii*, Warszawa 1996, s. 31, 37.

<sup>8</sup> T. Klementewicz, *Rozumienie polityki. Zarys metodologii nauki o polityce*, Warszawa 2011, s. 19, 108.

nie i realizowania tej możliwości z własnej woli". To właśnie stanowi o „istocie podmiotowości”<sup>9</sup>. Stąd, podmiot sprawczy, który mnie interesuje to podmiot dokonujący jakiejś formy emancypacji bądź transgresji. Innymi słowy, interesujące mnie emancypacja i transgresja nie są możliwe bez sprawczości<sup>10</sup>. Dla tak ujętej podmiotowości należy „przyjąć [założenie] niezdeteterminowanie podmiotu. Przynajmniej w sensie sytuacyjnym, tzn. w danej sytuacji, możemy stwierdzić, iż dany podmiot był źródłem determinowania dla jakiegoś szeregu, łańcucha działań i oddziaływań, sam zaś w owej sytuacji poprzez przedmiot swych działań nie był zdeterminowany”<sup>11</sup>.

## Zniewolenie

Pierwszym, niejako odrębnym od reszty, obszarem zniewolenia jest całe spektrum zjawiska niewolnictwa. Chodzi mi tutaj o sytuację, w której ktoś nie dysponuje wolnością osobistą, ale nie w rozumieniu, o którym pisał Marks, gdy wskazywał, że „system pracy najemnej jest systemem niewolnictwa”<sup>12</sup>. W pewnym sensie podobny pogląd wyrazi Hannah Arendt w *Kondycji ludzkiej* – negatywności kondycji człowieka jest zaspokajanie swoich podstawowych potrzeb pracą, stąd „zasięg obowiązku pracy to zasięg niewolnictwa. Tam, gdzie wszyscy pracują, nikt nie może być wolny”<sup>13</sup>. Są to jednak jakościowo różne

<sup>9</sup> M. Karwat, *O kryteriach podmiotowości politycznej. Remanent pojęciowy*, [w:] W. Bulira (red.), *Granice teorii polityki*, Lublin 2018, s. 161, 171.

<sup>10</sup> Co oczywiście nie znaczy, że podmiotowe sprawstwo zawsze wiąże się z emancypacją czy transgresją. Dominujący na plantacji niewolnik, pełniący obowiązki strażnika także może być w pewnych sytuacjach sprawczy – choćby w relacji do niewolników pracujących przy uprawie trzciny cukrowej, ale już nie w relacji z Panem. A przynajmniej nie w ten sam sposób, co w relacji z innymi niewolnikami (zob. uwagi dot. oporu słabych w części drugiej tekstu). Stąd przyjmuję wspomniane założenia, by odróżnić moją interpretację tej problematyki od innych interpretacji. Innymi słowy, emancypacja i transgresja zawsze wiążą się z jakąś formą sprawczej podmiotowości (w ramach przeze mnie przyjętych), ale nie każde dysponowanie przez podmiot sprawczością oznaczać musi emancypację. Podmiotowość polityczna zawsze jest relacyjna, podmiot sprawczy nigdy nie jest monadą, jego sprawczość wyraża się w kalejdoskopie społecznych relacji.

<sup>11</sup> A.W. Nowak, *Podmiot, system, nowoczesność*, s. 159. Problematyka podmiotowości politycznej w polskiej refleksji teoriopolitycznej była wielokrotnie podejmowana. Zob. więcej na ten temat w: T. Klementewicz, *Rozumienie polityki*, s. 109; M. Karwat, *O kryteriach podmiotowości politycznej...*, s. 153–155.

<sup>12</sup> K. Marks, *Krytyka Programu Gotajskiego*, [w:] K. Marks, *Pisma wybrane. Człowiek i socjalizm*, Warszawa 1979, s. 751.

<sup>13</sup> J. Dobrowolski, *Niewolnicy i panowie. Sześć i pół eseju z antropologii i filozofii społecznej świata nowoczesnego*, Warszawa 2020, s. 260, 262.

zjawiska. Robotnik nie musi być czyjąś własnością, choć granica ta w historii często bywała niezwykle cienka.

Poza tym, gdy mamy do czynienia z niewolnictwem, niezbędny jest element „śmierci społecznej”. Z niewolnika albo czyni się element Natury, który należy eksploatować<sup>14</sup>, albo zostaje on „zdenaturalizowany: pozbawia się go ojczyzny, przyrodzonego prawa i jakiegokolwiek roszczenia o obywatelstwo państwowe. Zostaje on [...] zdepersonalizowany, ponieważ ograbia się go z roszczenia o bycie sobą i o niezależną tożsamość”<sup>15</sup>. Poza tym, „jądrem niewolnictwa w każdej jego postaci jest przemoc. [...] Zawsze funkcjonuje jako pewne continuum, [...] odzwierciedla kulturę i społeczeństwo, w którym istnieje”<sup>16</sup>. To brak wolności osobistej ograniczana przez przemoc (sytuacja nieustannej potencjalności przemocy), a także społeczna śmierć konstytuują niewolnictwo, jako specyficzną formę zniewolenia. Sedno problemu udało się tutaj uchwycić Mirosławowi Karwatowi: „Samo w sobie nadanie niewolnikowi wolności osobistej «wyzwała» go jedynie w tym sensie, iż formalnie zyskuje on status człowieka, lecz nawet jeszcze nie obywatela; i tym bardziej nie gwarantuje mu ani wpływu na życie polityczne, nawet we własnych sprawach, ani równoprawności uczestnictwa w tym życiu”<sup>17</sup>. We współczesnym świecie żyje ponad 40 milionów niewolników (25% z nich to dzieci) i choćby z tego tylko powodu jest to obszar wart politologicznej refleksji.

Większość pozostałych obszarów zniewolenia można zamknąć w schemacie zaproponowanym przez Szymona Wróbla, wedle którego: 1) ludzie cierpią i znają przyczyny swojego nieszczęścia, 2) cierpią, ale nie są świadomi dlaczego, 3) ludzie nie cierpią, są pozornie szczęśliwi i posiadają świadomość tego, co czyni ich szczęśliwymi, 4) przy braku cierpienia i pozornym szczęściu ludzie nie wiedzą, skąd bierze się stan, w którym się znajdują<sup>18</sup>. Od razu możemy wyeliminować typ trzeci, który nie dotyczy omawianej tutaj problematyki, a który Wróbel przypisuje społeczeństwu opisywanemu przez Richarda Rorty’ego – społeczeństwu zadowolonych z siebie solidarnych ironistek, gdzie wykluczona jest zarówno radykalna krytyka, jak i emancypacja, a ewentualną możliwością – reformizm.

---

<sup>14</sup> J.W. Moore, *Narodziny Taniej Natury*, [w:] J.W. Moore (red.), *Antropocen czy kapitalocen? Natura, historia i kryzys kapitalizmu*, Poznań 2021.

<sup>15</sup> O. Patterson, *Wolność, niewolnictwo i nowoczesna konstrukcja uprawnień*, [w:] H. Joas, K. Wiegandt (red.), *Kulturowe wartości Europy*, Warszawa 2012, s. 171.

<sup>16</sup> K. Bales, *Jednorazowi ludzie. Nowe niewolnictwo w gospodarce światowej*, Gdańsk 2019, s. 25, 33.

<sup>17</sup> M. Karwat, *O kryteriach podmiotowości politycznej...*, s. 167.

<sup>18</sup> Sz. Wróbel, *Władza i rozum. Stadia rozwojowe krytycznej teorii społecznej*, Poznań 2002, s. 504.

W pierwszym typie zniewolenie wyodrębniane jest jako obiektywne, to znaczy będący przedmiotem władzy podmiot identyfikuje przyczyny swojego aktualnego stanu, położenia społecznego. Innymi słowy, zdaje sobie sprawę, że jest zniewolony i zdaje sobie sprawę dlaczego. Wróbel typ pierwszy przypisuje 1) filozofii praktyki Marksa i 2) ruchom społecznym. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z podmiotem zniewalanym – proletariatem w warunkach kapitalistycznego sposobu produkcji. Alienacja, rzeczywiste „panujące w społeczeństwie rozdarcie czy podział”, jak pisze Balibar<sup>19</sup>, musi zostać „zrozumiana w swojej sprzeczności, następnie zaś, przez usunięcie tej sprzeczności, praktycznie zrewolucjonizowana”<sup>20</sup>. „Jedynie współcześni proletariusze, całkowicie pozbawieni możliwości wszelkiej działalności własnej, potrafią wywalczyć sobie całkowitą, już nie ograniczoną, działalność własną, polegającą na przywłaszczeniu sobie całokształtu sił wytwórczych i idącym za tym rozwoju całokształtu zdolności”<sup>21</sup>.

Ruchy społeczne są bardziej problematyczne, do czego wrócę w części następnej. O ile „dawne ruchy, choć miały – zwraca uwagę Andrzej W. Nowak, powołując się na Leszka Nowaka – ambicje uniwersalne, występowały w interesie partykularnej klasy i miały określonego wroga, adwersarza. Nowe ruchy występują w imieniu ogółu i nie mają określonego wroga”<sup>22</sup>. Innymi słowy, nowe ruchy społeczne w tej interpretacji choć zdają sobie sprawę ze zniewolenia, nie zawsze potrafią zidentyfikować podmiot, który je zniewala. Warto tę tezę skonfrontować z badaniami w zakresie ruchów społecznych.

Dla typu drugiego kluczowe jest pojęcie świadomości. Przedmiot władzy jest świadomy swojego zniewolenia, ale nie wie, jakie jest jego źródło (a zatem w ostatecznym rozrachunku jest „nieświadomy”). Potrzebuje, jak pisze Sz. Wróbel, „terapii analitycznej lub akcji propagandowej”, stąd przykładem teoretyków tego typu zniewolenia są dlań Freud i niektórzy marksiści, tacy jak choćby György Lukács. Poza tym, typ 1) może przejść w 2), a 2) w 1), ponieważ granica między świadomością, a nieświadomością nie jest czymś stałym czy pewnym. Należy tutaj *pro forma* wspomnieć także o teoriach hegemonii, zakładających, że możliwa jest zmiana zastanego (hegemonicznego) porządku rzeczy, niezależnie od ideologii panującej. Do zmiany potrzebni są intelektualisci organiczni (A. Gramsci) lub „zszycie” społeczeństwa wokół przygodnej uniwersalności (E. Laclau i Ch. Mouffe).

<sup>19</sup> É. Balibar, *Filozofia Marksa*, Warszawa 2007, s. 28.

<sup>20</sup> K. Marks, *Tezy o Feuerbachu*, [w:] K. Marks, F. Engels, *Dzieła*, t. 3, Warszawa 1961, s. 6.

<sup>21</sup> K. Marks, F. Engels, 1961, *Ideologia niemiecka. Krytyka najnowszej filozofii niemieckiej w osobach jej przedstawicieli – Feuerbacha, B. Bauera i Stirnera, tudzież niemieckiego socjalizmu w osobach różnych jego proroków*, [w:] K. Marks, F. Engels, *Dzieła*, t. 3, s. 76.

<sup>22</sup> A. W. Nowak, *Podmiot, system, nowoczesność...*, s. 108.

Typowi czwartemu należy poświęcić więcej uwagi. Sz. Wróbel pisze, że jego egzemplifikacją jest „przypadek społeczeństwa szczęśliwych niewolników”, warto jednak dokonać tutaj niewielkiej korekty: społeczeństwa szczęśliwego i zniewolonego<sup>23</sup>. Zniewolenie jest tutaj w części przypadków tak totalne i całkowite, że właściwie wyklucza emancypację lub choćby minimalne zakwestionowanie *status quo* (choć niewykluczona jest, jak sądzę, jego zmiana nieświadoma, jako wypadkowa praktyki społecznej). Poza wymienionymi przez Wróbla w tym kontekście Stevenem Lukesem i jego radykalną teorią władzy oraz frankfurtczykami, zaliczyć do tego typu należy bardziej współczesnych teoretyków społeczeństwa konsumpcyjnego, podkreślających rolę nowoczesnych technologii w wytwarzaniu nowych form zniewolenia. Dodatkowo, pojawia się tutaj zagadnienie ideologii (zwłaszcza zaś – ideologii klasy panującej jako ideologii panującej) – obecne w każdym z omawianych typów, ale jedynie tutaj mające tak istotne znaczenie – oraz motyw „człowieka niechącego być wolnym”, pragnącego zniewolenia. W XX wieku zjawisko to zostało przeanalizowane m.in. jako osobowość autorytarna (T. Adorno), ucieczka od wolności (E. Fromm), człowiek jednowymiarowy (H. Marcuse), mikrofaszysta (G. Deleuze i F. Guattari), człowiek masowy czy nieautentyczny (egzystencjalizm), leming (N. Chomsky)<sup>24</sup>. Typ czwarty jest zatem niezwykle zróżnicowany, stąd przywołam jedynie kilka przykładów, by przedstawić jego *clue*:

1. T. Adorno w *Dialektyce negatywnej* napisał: „wolność i brak wolności nie tworzą prostej opozycji, lecz przenikają się wzajemnie. [...] Sama wolność jest jednak tak bardzo stopiona w jedno ze zniewoleniem, że nie tylko jest przez nie hamowana, ale i potrzebuje go jako warunku swego własnego pojęcia”<sup>25</sup>.
2. Z kolei w *Dialektyce oświecenia*, T. Adorno wspólnie z M. Horkheimerem napisali: „Ludzie chcą nauczyć się od natury jednego: jak jej użyć, by w pełni zapanować nad nią i nad ludźmi. Nic innego się nie liczy. [...] Egzystencja w późnym kapitalizmie jest nieustannym rytuałem inicjacji. Każdy musi dowieść, że bez reszty identyfikuje się z władzą, która go maltretuje”<sup>26</sup>.
3. Na pierwszych stronach *Erosa i cywilizacji* H. Marcuse wprowadza czytelnika w meandry ówczesnej demokracji: „Nie tylko pozwala ona ludziom wybierać (do pewnego stopnia) swoich władców i uczestniczyć (do pewnego stopnia) w rządzie, który nimi rządzi – umożliwia także władcom skuteczne ukrycie się za techniczną zasłoną kontrolowanego przez nich aparatu pro-

<sup>23</sup> Sz. Wróbel, *Władza i rozum...*, s. 504.

<sup>24</sup> J. Dobrowolski, *Niewolnicy i panowie...*, s. 276.

<sup>25</sup> T. Adorno, *Dialektyka negatywna*, Warszawa 1986, s. 304, 369.

<sup>26</sup> T. Adorno, M. Horkheimer, *Dialektyka oświecenia. Fragmenty filozoficzne*, Warszawa 1994, s. 20, 174.



dukcji i destrukcji i maskuje ludzkie (oraz materialne) koszty korzyści i wygod, jakim obdarza kolaborantów”<sup>27</sup>. W komentarzu do myśli H. Marcusego, Wróbel napisał: „Zniewolona jednostka internalizuje swoich panów i ich nakazy w swoim aparacie psychicznym. [...] Walka między Panem a Niewolnikiem zostaje w ten sposób przeniesiona do wnętrza człowieka”<sup>28</sup>. Ideologia nie jest już zatem prostym odwróceniem realnych interesów proletariatu, staje się siłą onnipotentną.

Wyżej przywołane stanowiska frankfurtczyków to jedynie wycinek zagadnienia związków ideologii ze zniewoleniem. Inną drogą pójdzie choćby Louis Althusser, widzący w ideologii element mechanizmu służącemu reprodukcji sił produkcji (ludzi, jak i ich kwalifikacji). Lokując sedno władzy politycznej w „hegemonii nad i w Ideologicznych Aparatach Państwa” zbliżył się ponadto do Gramsciego<sup>29</sup>.

Konsekwencją tej perspektywy badawczej są także analizy wspomnianego społeczeństwa konsumpcyjnego. Neoliberalne zmiany w gospodarce światowej ostatnich dekad doprowadziły do bezprecedensowej konsumpcji łatwo dostępnych dóbr, czego następstwem stały się nowe formy zniewolenia. Wykreowany został powszechny, dla wielu główny życiowy światopogląd nastawienia na konsumpcję. Neoliberalna „wolność ekonomiczna” w warunkach społeczeństwa konsumpcyjnego „owocuje [...] nowymi formami zniewolenia świadomości obywateli traktowanych przez kapitał jako bezmyślna konsumentka «masa», której odczuciami, gustami i zachowaniami można dowolnie manipulować za pomocą środków, jakich dostarczają nowe technologie”<sup>30</sup>. Tutaj pojawia się także dylemat zniewolenia jako pozornego upodmiotowienia, które w ostatecznym rozrachunku jest odpodmiotowieniem lub niemożliwością faktycznego upodmiotowienia. Dylemat ten zobrazował Steven Lukes w *Niezwykłym oświeceniu profesora Caritata*, gdzie główny bohater przechadzając się ulicami stolicy Libertarii spotyka bezdomnego, któremu nikt w żaden sposób nie ogranicza „wolności” do tego stopnia, że ten może podmiotowo wybrać, w którym miejscu umrzeć z głodu<sup>31</sup>. To ta specyficzna forma zniewolenia, gdy jednostka bądź grupa społeczna jest do tego stopnia

<sup>27</sup> H. Marcuse, *Eros i cywilizacja*, Warszawa 1998, s. 6.

<sup>28</sup> Sz. Wróbel, *Władza i rozum...*, s. 165.

<sup>29</sup> L. Althusser, *Ideologie i aparaty ideologiczne państwa. Wskazówki do badań*, «Nowa Krytyka» 24.02.2017. Szczegółowej analizy pojęcia ideologii, od genealogii aż do ujęć najnowszych dokonał niedawno A. Karalus, *Pojęcie ideologii. Między krytyką ekonomii politycznej a hermeneutyką podejrzeń*, Toruń 2022.

<sup>30</sup> P. Dybel, Sz. Wróbel, *Granice polityczności...*, s. 359, 360; zob. także M. Golka, *Paradoksy wolności...*, s. 65–74.

<sup>31</sup> S. Lukes, *Niezwykłe Oświecenie profesora Caritata. Komedia idei*, Warszawa 2003, s. 238–239.

upodmiotowiona, że uniemożliwia to jej osiągnięcie podmiotowości sprawczej. Marks w *Grundrisse* ujmie to w prostych słowach: „ten rodzaj wolności indywidualnej jest więc jednocześnie całkowitym odebraniem wolności indywidualnej, całkowitym podporządkowaniu jednostki warunkom społecznym, które przybrały postać sił obiektywnych, zniewalających rzeczy”<sup>32</sup>.

Należy wspomnieć o jeszcze dwóch wpływowych badaczach, u których mamy do czynienia ze zniewoleniem. Pierwszym z nich jest M. Foucault, u którego zniewolenie, jak i teoria władzy w ogóle jest obarczona pewną ambiwalencją wynikającą wprost z dyskusji nad jego myślą. Z jednej strony analizy historyczne jego autorstwa nie pozostawiają wiele złudzeń co władzy: mnożące się racjonalności władzy, rozwój siatki szpitali czy systemu penitencjarnego („archipelag kancelarny”), zarządzanie populacją z jednej strony, dyscyplinowanie poszczególnych ciał z drugiej; wizja panoptycznego społeczeństwa, w którym „władza karania nie różni się zasadniczo od władzy leczenia czy wychowywania”<sup>33</sup>. W *Woli wiedzy* przeczytamy słynne słowa: „Władza jest wszędzie – nie dlatego, że wszystko obejmuje, ale dlatego, że zewsząd się wyłania”<sup>34</sup>. W panoptycznym społeczeństwie „w większości przypadków dyscyplinarne mechanizmy władzy i regularyzacyjne mechanizmy władzy, mechanizmy dyscyplinarne dotyczące ciała i mechanizmy regulujące dotyczące populacji, nakładają się na siebie”<sup>35</sup>. Nie dziwi zatem fakt, że Sz. Wróbel określa koncepcję Foucaulta jako najbardziej wysublimowaną wersję typu czwartego, a Andrzej W. Nowak pisze, że największą jej słabością jest „niemożność wyartykułowania emancypacyjnej, sprawczej polityki, gdyż wszystko rozpłaszcza się w alienującej krytyce (wszech)władzy”<sup>36</sup>. Warto jednak zwrócić uwagę na głosy znawców myśli M. Foucaulta. Lotar Rasiński wskazuje, że u autora *Nadzorować i karać* można doszukiwać się elementów „projektu radykalno-demokratycznego”. Dla Foucaulta wolność to nie „żaden naturalny stan człowieka, ale konkretny projekt, który należy zrealizować”, co filozof realizował w praktyce m.in. protestując przeciwko łamaniu praw człowieka i karze śmierci, domagając się praw dla osób nieheteronormatywnych, opowiadając się za złagodzeniem rygoru w więzieniach<sup>37</sup>. Zarówno M. Foucault, jak i frankfurczycy będą dużo uwagi poświęcali w tym kontekście estetyce, jednak wątek ten w tym miejscu porzucam, ponieważ zbyt odbiega od interesującej mnie problematyki.

<sup>32</sup> Cyt. za: A. Walicki, *Marksizm i skok do królestwa wolności...*, s. 73.

<sup>33</sup> M. Foucault, *Nadzorować i karać. Narodziny więzienia*, Warszawa 2020, s. 446, 455.

<sup>34</sup> M. Foucault, *Wola wiedzy*, [w:] M. Foucault, *Historia seksualności*, Warszawa 1995, s. 84.

<sup>35</sup> M. Foucault, *Trzeba bronić społeczeństwa. Wykłady w Collège de France, 1976*, Warszawa 1998, s. 248.

<sup>36</sup> A.W. Nowak, *Podmiot, system, nowoczesność...*, s. 92.

<sup>37</sup> L. Rasiński, *Śladami Marksa i Wittgensteina. Krytyka społeczna bez teorii krytycznej*, Warszawa 2012, s. 302, 303.

Ostatnim elementem w tej konstelacji ujęć zniewolenia jest Pierre Bourdieu i jego koncepcja przemocy symbolicznej. Wedle Sz. Wróbla stanowi ona najbardziej wysublimowaną formę typu drugiego. Na początku lektury *Reprodukcji* przeczytamy: „Każda władza o przemocy symbolicznej, to znaczy każda władza, której udaje się narzucić znaczenia, i to narzucić je jako uprawnione, ukrywając układy sił leżące u podstaw jej mocy, dorzuca do owych układów sił swoją własną moc, to znaczy moc czysto symboliczną<sup>38</sup>. W praktyce realizuje się ona „w aktach poznania i nierozpoznania, pozostając poza kontrolą świadomości i woli. [...] Systemy symboliczne nie są po prostu neutralnymi narzędziami poznania; są także narzędziami panowania. [...] Przemoc symboliczna jest tą formą przemocy, która oddziałuje na podmiot społeczny przy jego współdziałaniu. [...] Zdominowani zawsze uczestniczą w procesie swego zniewolenia”, a „dyspozycje, które ich ku temu skłaniają, są [...] uwewnętrznionym efektem dominacji”<sup>39</sup>. W istocie koncepcja P. Bourdieu jawi się jako forma typu drugiego. O podmiotowości sprawczej w jej kontekście wróć w części następniej.

## Obszary sprawczości

Jak zostało to wspomniane we wprowadzeniu, skupiam się na ponadjednostkowych, międzypodmiotowych obszarach sprawczości, w których sprawczość jest kategorią wyodrębnioną. Takimi obszarami są:

- 1) Język i komunikacja. Tutaj autorzy odwołują się zazwyczaj do późnego L. Wittgensteina oraz do J. Habermasa, by wskazać potencjał sprawczy, jaki tkwi w języku, w komunikacji. Przykładowo, Piotr Sawczyński pokazuje 3 różne koncepcje podmiotowości sprawczej na przykładach teorii dyskursu E. Laclau i Ch. Mouffe, teorii działania komunikacyjnego J. Habermasa oraz teorii podmiotowości zależnej Harolda Blooma, podkreślając rolę jaką język odgrywa w m.in. konstytucji życia społecznego, tworzeniu tożsamości, praktykach hegemonicznych, wpływie na kształt sfery publicznej<sup>40</sup>. Z kolei Lotar Rasiński w pismach młodego K. Marksa i jego koncepcji „emancypacji częściowej” oraz w pracach Wittgensteina szuka możliwości „krytyki jako praktyki emancypacyjnej”. Miałyby ona polegać na dostrzeżeniu „pozornej

<sup>38</sup> P. Bourdieu, J.-C. Passeron, *Reprodukcja. Elementy teorii systemu nauczania*, Warszawa 2006, s. 73.

<sup>39</sup> P. Dybel, Sz. Wróbel, *Granice polityczności...*, s. 230–232; zob. A. Zybortowicz, *Przemoc i poznanie...*, s. 52–53, 56.

<sup>40</sup> P. Sawczyński, *Polityczność podmiotu. Spór o podmiotowość polityczną w świetle zwrotu językowego*, Kraków 2016.

obcości własnych wytworów”, powrocie do języka codziennego, a to byłoby jednoznaczne z poszerzeniem przestrzeni wolności, czyli emancypacją<sup>41</sup>.

- 2) Podmiotowość „środką”. To idea, którą twórczo rozwinął Andrzej W. Nowak na przykładzie teorii społecznych P. Bourdieu, Bruno Latoura oraz Amitaia Etzioniego. Nowak zwraca uwagę na koncentrowanie się większości teorii społecznych na dwóch krańcach spektrum danej problematyki: podmiotowość – system, działanie – struktura, człowiek – system itd. Dodatkowo, koncentracja ta wzmacniała się wraz z rozwojem nowoczesnego pojęcia sprawczości. Innymi słowy, albo ogłaszana była „śmierć podmiotu” (F. Nietzsche, M. Foucault, M. Heidegger), albo jego sprawstwo odbywało się w stanie całkowitego zdeterminowania przez struktury (funkcjonalizm) itd. Dla P. Bourdieu odpowiedzią na dylemat podmiotu było pojęcie habitusu. Stanowi on, zdaniem A.W. Nowaka, „miejsce spotkania” momentów funkcjonalistycznego i historycznego, stąd podmiotowe sprawstwo stanowi ich połączenie i tam się realizuje. „Podmiot u Bourdieu jest z jednej strony podmiotem relacyjnym, to znaczy opartym na panrelacyjnej ontologii społecznej, z drugiej strony – jako działający nieustannie tworzy on na swój własny pragmatyczny użytek iluzję własnej tożsamości, trwałości i ciągłości”<sup>42</sup>. Stąd też, żadna przemoc symboliczna nie jest całkowita czy bezalternatywna. Dla B. Latoura z kolei podmiotowe sprawstwo polega przede wszystkim na tworzeniu symbolicznych delegatów, podsystemów społecznych, które stając się makropodmiotami, pozwalają skuteczniej osiągać sukces pragmatyczny. Polega to na stabilizowaniu, czy też utrwalaniu relacji do stopnia, w którym stają się one «oczywiste» dla innych uczestników interakcji<sup>43</sup>. A. Etzioni, jako komunitarianin, eksponuje koncepcję jednostkowego sprawstwa w ramach „społeczeństwa aktywnego”. Ono z kolei „winno być zinstytucjonalizowanym «ruchem» społecznym”<sup>44</sup>.
- 3) Opór słabych i dobra wspólne. Tutaj chodziłoby o 1) niekapitalistyczne sposoby radzenia sobie z kapitalistyczną rzeczywistością społeczną, 2) sprawcze, podmiotowe działanie mimo bardzo wyraźnej asymetrii sił, 3) nieintuicyjne w kapitalizmie szukanie sprawczości w sferach niesprywatyzowanych. Klasyczną pracą w studiach nad oporem słabych jest studium autorstwa Jamesa C. Scotta, poświęcone malezyjskim chłopom. Opór Scott definiuje, jako „wszelkie działania członków klasy podporządkowanej, mające na celu albo zmniejszenie bądź zlikwidowanie roszczeń [...] nakładanych na ową klasę przez klasy nadrzędne [...] lub realizację własnych rosz-

<sup>41</sup> L. Rasiński, *Śladami Marksa i Wittgensteina...*, s. 315.

<sup>42</sup> A.W. Nowak, *Podmiot, system, nowoczesność...*, s. 178, 180, 181.

<sup>43</sup> Tamże, s. 202, 214.

<sup>44</sup> Tamże, s. 247, 248.

czeń [...] wobec klas nadrzędnych”<sup>45</sup>. Członkowie klasy podporządkowanej, w tym wypadku chłopci są racjonalni, zdają sobie sprawę z zastanej asymetrii sił i środków, więc zamiast buntu czy rebelii znajdują całe spektrum subtelnych środków wyrażania sprzeciwu wobec niekorzystnej z ich punktu widzenia sytuacji. Wykonują polecenia z opóźnieniem, kradną, symulują, przesadnie okazują swoje wiernopoddańcze podporządkowanie, plotkują, kłamią, ale też dokonują podpaleń czy aktów sabotażu. Bunt, otwarty opór, rebelia są możliwe, ale jedynie albo jako ostateczność, albo gdy okoliczności są ku temu sprzyjające. Współczesnym przykładem wykorzystania teorii oporu w analizie (feministycznych) podmiotowości sprawczych w warunkach neoliberalnego kapitalizmu jest praca Ewy Majewskiej<sup>46</sup>.

- 4) Dobra wspólne z kolei to, dla stanowiącej imperatyw w warunkach kapitalizmu prywatyzacji wszystkiego, alternatywa; to „pewien splot zasobów, praktyk i stojących za nimi motywacji”<sup>47</sup>. Roberto Esposito zwraca uwagę, że „wspólne jest to, co *nie* jest własne, czy też zawłaszczone przez kogośkolwiek, a więc to, co należy do wszystkich, a przynajmniej do wielu – nie dotyczy więc samego siebie, ale tego, co inne”<sup>48</sup>. Częściami składowymi dóbr wspólnych są: 1) wspólne zasoby (*common resources*), do których dostęp jest wspólny, ponieważ trudno byłoby czerpać z nich zyski, lub które zostały uwspólnione; 2) kolektywne praktyki uwspólniania (*commoning*) dokonywane przez commonerów; 3) domknięcie cyklu produkcji – reprodukcja commonera jako commonera i reprodukcja zasobów jako zasobów wspólnych<sup>49</sup>. Wszystko to odbywa się w warunkach imperatywu akumulacji, stąd „wrogie środowisko wymusza strategie adaptacyjne, powodując tym samym rozwój dóbr wspólnych”<sup>50</sup>.
- 5) Ponowne przemyślenie praktyki wspólnoty. Abstrahując jednak od sporu liberałów z komunitarianami, warto zwrócić uwagę na koncepcję rozwijaną przez Roberto Esposito. Zdaniem włoskiego filozofa należy przemyśleć ponownie etymologię *communitas*. W tradycyjnie rozumianej wspólnoty tym, co jej członkowie dzielą między sobą jest wywłaszczenie „z samej substancji, które nie ogranicza się tylko do ich «mieć», ale atakuje samo

<sup>45</sup> J.C. Scott, *Weapons of the Weak. Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven–London, s. 290.

<sup>46</sup> E. Majewska, *Feminist Antifascism. Counterpublics of the Common*, London–New York 2021.

<sup>47</sup> Ł. Moll, *Sytuując to, co wspólne. De Angelis, Agamben i zewnątrz kapitalizmu*, «Praktyka Teoretyczna» 2017, nr 3, t. 25, s. 53.

<sup>48</sup> R. Esposito, *Pojęcia polityczne. Wspólnota, immunizacja, biopolityka*, Kraków 2015, s. 83.

<sup>49</sup> Ł. Moll, *Sytuując to, co wspólne...*, s. 53–55.

<sup>50</sup> M. de Angelis, *Ogólny wzór dóbr wspólnych*, «Praktyka Teoretyczna» 2017, nr 3, t. 25, s. 129.

ich «bycie podmiotem». Istnienie wspólnoty konstytutywnie wypełnia nieobecność podmiotowości; wspólnota jest „relacją, która nie pozwala [...] na bycie podmiotami jednostkowymi, przecinając ich tożsamość linią, która je przekształca”, a zatem nie jest ona bytem. Stąd, „communitas jest tak daleka od wytworzenia efektu wspólności wspólnoty, komuny. Nie ogrzewa i nie chroni. Przeciwnie, wystawia podmiot na największe niebezpieczeństwo: utraty – wraz ze swą indywidualnością – granic nietykalności ze strony innych”<sup>51</sup>. Są to problemy, z którymi zmagają się wspólnota w dotychczasowych ujęciach filozoficznych czy teoriopolitycznych. Esposito natomiast wskazuje na istotę idei wspólnoty, „która otwiera się na jednostkowość każdej egzystencji”, która „jest rozproszona w nieskończone osobliwości, które są mnogością”, wspólnym „byciem razem nieredukowalnych do siebie nawzajem pojedynczości”<sup>52</sup>.

- 6) Ruchy społeczne. Tutaj powraca problem podziału na stare ruchy „klasowe” i nowe, trudne do jednoznacznego zdefiniowania. Wspomniany w poprzedniej części „brak wroga” dla nowych ruchów wydaje się zbyt daleko idącą generalizacją. Bezpieczniej byłoby przyjąć, że o ile stare ruchy klasowe miały zawsze sprecyzowany cel i wroga, tak nowe ruchy nie zawsze je mają, ponieważ działają w warunkach większego rozproszenia relacji władzy, tym niemniej nie dałoby się powiedzieć tego o wszystkich „nowych” ruchach. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na ruchy antysystemowe, które dla I. Wallersteina są różnymi formami mobilizacji społecznej, których celem i pragnieniem jest zmiana położenie uczestników ruchu. Te z kolei stają się podmiotami sprawczymi w „punktach bifurkacji”, gdy system-świat staje się niestabilny<sup>53</sup>. Poza tym, badania nad ruchami alterglobalistycznymi wskazują, że podmioty te są zazwyczaj świadome – z braku lepszego określenia – „wroga”<sup>54</sup>. Zazwyczaj jest nim, w zależności od lokalnej specyfiki i momentu historycznego, jakaś konstelacja splotu kapitalizmu z kryzysem klimatycznym. Niektóre ruchy są nieformalne, nomadyczne, płynne i powstają zazwyczaj w reakcji np. na postpolityczny charakter życia publicznego, pogarszające się warunki bytowe lub niewystarczające działania wobec zmian klimatu<sup>55</sup>.
- 7) „Motłoch” i jego uniwersalizm praktyczny. Odrzucając pojęcie wielości, Łukasz Moll i Michał Pospiszyl proponują zastąpić je „kategorią o całej rzeszy

<sup>51</sup> R. Esposito, *Pojęcia polityczne...*, s. 52–54.

<sup>52</sup> Tamże, s. 93.

<sup>53</sup> A.W. Nowak, *Podmiot, system, nowoczesność...*, s. 137, 150–151.

<sup>54</sup> A. Pomieciński, *Alterglobaliści. Antropologia ruchu na rzecz globalnej sprawiedliwości*, Poznań 2013.

<sup>55</sup> A. Ziętek, *O polityce i nowej metodologii jej badań*, [w:] *Granice teorii polityki*, s. 298–299.

imion: motłoch, hałastrą, masa, ewentualnie hołota albo bydło. Tak rozumiany motłoch to nie tylko część przeklęta, resztką, odpad z procesu tworzenia zunifikowanej kapitalistycznej ekonomii lub scentralizowanego państwa. [...] To, w skrócie: bogactwo świata społecznego i naturalnego, które mimo dominacji kapitalistycznej monokultury, w każdej części świata, w każdym ciełe stawia tej monokulturze opór, rozwijając alternatywne obiegi wiedzy czy kształtując niepoddane reżimom akumulacji formy życia<sup>56</sup>. Nie chodzi tutaj zatem ani o wielość w znaczeniu, jakie nadali temu pojęciu Hard i Negri. Bliżej mu do rozważań Agambena nad pojęciem resztki, którą ten chciałby widzieć w miejscu ludu, jako podmiot politycznego działania. Egzemplifikacji sprawczości motłochu dostarcza praca Susan Buck-Morss, poświęconej związkom między niewolnictwem w europejskiej, oświeceniowej filozofii i niewolnictwem atlantyckim oraz rewolucją haitańską. Uniwersalizm motłochu, w przeciwieństwie do europejskiego uniwersalizmu ekskluzywnego, był uniwersalizmem oddolnym, jego zwolennicy „mówili o jednej rasie, ludzkiej rasie”<sup>57</sup>. Haitańscy niewolnicy, owa „resztką” procesu kapitalistycznej produkcji cukru, sprowadzeni do martwych społecznie, żywych narzędzi, wielokulturowy, synkretyczny motłoch, wytworzyli taki uniwersalizm. Pojawia się on w „momencie, kiedy samoświadomi niewolnicy zdają sobie sprawę, że sytuacja, w jakiej się znaleźli, przekracza granice ludzkiej tolerancji; że stanowi zdradę cywilizacji co doprowadza do granic ludzkie rozumienie; że to nieracjonalny i niepoddający się racjonalizacji przebieg ludzkich dziejów, który w swoim nie-człowieczeństwie przerasta wszystko, co kulturalny banita mógł wymyślić”<sup>58</sup>. Uniwersalizm motłochu, jego sprawczość, jest nieabstrakcyjna, jest wyrazem *praxis* w ścisłym, sprawczym tego słowa znaczeniu.

## Podsumowanie

Zniewolenie, tak jak zostało ono ujęte w tym artykule, znajduje się na przecięciu teorii władzy oraz badań nad podmiotowością polityczną. Moim celem było przedstawienie wybranych zagadnień z zakresu zniewolenia, a także obszarów, w których podmioty zbiorowe zyskują pewną formę podmiotowego sprawstwa. W tekście zaproponowałem potraktowanie niewolnictwa jako specyficznej formę zniewolenia, a inne jego przejawy przedstawiłem za pomocą zreinterpretowanego modelu Szymona Wróbla. Wskazałem także sześć obsza-

<sup>56</sup> Ł. Moll, M. Pospiszyl, *Stawanie się motłochem. Wielogatunkowe dobra wspólne poza nowoczesnością*, «Praktyka Teoretyczna» 2020, nr 3, t. 37, s. 31.

<sup>57</sup> S. Buck-Morss, *Hegel, Haiti i historia uniwersalna*, Warszawa 2014, s. 122.

<sup>58</sup> Tamże, s. 150.

rów, w których można szukać podmiotowej sprawczości politycznej: 1) język i komunikacja, 2) podmiotowość „środką”, 3) opór słabych i dobra wspólne, 4) ponowne przemyślenie wspólnoty, 5) ruchy społeczne, 6) „motłoch” i jego praktyczny uniwersalizm. Z całą pewnością dałoby się znaleźć więcej takich obszarów, fakt ten należy potraktować jako otwarte drzwi do dalszych przemyśleń.

## Bibliografia

- Adorno T., *Dialektyka negatywna*, PWN, Warszawa 1986.
- Adorno T., Horkheimer M., *Dialektyka oświecenia. Fragmenty filozoficzne*, Warszawa 1994.
- Althusser L., *Ideologie i aparaty ideologiczne państwa. Wskazówki do badań*, «Nowa Krytyka» 24.02.2017.
- Bales K., *Jednorazowi ludzie. Nowe niewolnictwo w gospodarce światowej*, w Podwórku, Gdańsk 2019.
- Balibar É., *Filozofia Marksa*, Warszawa 2007.
- Bourdieu P., Passeron J.-C., *Reprodukcja. Elementy teorii systemu nauczania*, Warszawa 2006.
- Buck-Morss S., *Hegel, Haiti i historia uniwersalna*, Warszawa 2014.
- de Angelis M., *Ogólny wzór dóbr wspólnych*, «Praktyka Teoretyczna» 2017, nr 3, t. 25.
- Derrida J., *O gramatologii*, Warszawa 1999.
- Dobrowolski J., *Niewolnicy i panowie. Sześć i pół eseju z antropologii i filozofii społecznej świata nowoczesnego*, Warszawa 2020.
- Dybel P., Wróbel Sz., *Granice polityczności. Od polityki emancypacji do polityki życia*, IFIS PAN-Aletheia, Warszawa 2008.
- Esposito R., *Pojęcia polityczne. Wspólnota, immunizacja, biopolityka*, Kraków 2015.
- Foucault M., *Wola wiedzy*, [w:] M. Foucault, *Historia seksualności*, Warszawa 1995.
- Foucault M., *Trzeba bronić społeczeństwa. Wykłady w Collège de France, 1976*, Warszawa 1998.
- Foucault M., *Nadzorować i karać. Narodziny więzienia*, Warszawa 2020.
- Golka M., *Paradoksy wolności*, Warszawa 2017.
- Karwat M., *O kryteriach podmiotowości politycznej. Remanent pojęciowy*, [w:] W. Bulira (red.), *Granice teorii polityki. Świat zachodni w stanie zagrożenia*, Lublin 2018.
- Klementewicz T., *Rozumienie polityki. Zarys metodologii nauki o polityce*, Warszawa 2011.
- Lukes S., *Niezwykłe Oświecenie profesora Caritata. Komedia idei*, Warszawa 2003.
- Majewska E., *Feminist Antifascism. Counterpublics of the Common*, London–New York 2021.
- Marcuse H., *Eros i cywilizacja*, Warszawa 1998.
- Marks K., Engels F., *Ideologia niemiecka. Krytyka najnowszej filozofii niemieckiej w osobach jej przedstawicieli – Feuerbacha, B. Bauera i Stirnera, tudzież niemieckiego socjalizmu w osobach różnych jego proroków*, [w:] K. Marks, F. Engels, Warszawa 1961.
- Marks K., *Tezy o Feuerbachu*, [w:] K. Marks, F. Engels, *Dzieła*, t. 3, Warszawa 1961.
- Marks K., *Krytyka Programu Gotajskiego*, [w:] K. Marks, *Pisma wybrane. Człowiek i socjalizm*, Warszawa 1979.
- Moore J.W., *Narodziny Taniej Natury*, [w:] J.W. Moore (red.), *Antropocen czy kapitałocen? Natura, historia i kryzys kapitalizmu*, Poznań 2021.
- Moll Ł., *Sytuując to, co wspólne. De Angelis, Agamben i zewnątrz kapitalizmu*, «Praktyka Teoretyczna» 2017, nr 3, t. 25.
- Moll Ł., Pospiszyl M., *Stawanie się motłochem. Wielogatunkowe dobra wspólne poza nowoczesnością*, «Praktyka Teoretyczna» 2020, nr 3, t. 37.



- Patterson O., *Wolność, niewolnictwo i nowoczesna konstrukcja uprawnień*, [w:] H. Joas, K. Wiegandt (red.), *Kulturowe wartości Europy*, Warszawa 2012.
- Pomieciński A., *Alterglobaliści. Antropologia ruchu na rzecz globalnej sprawiedliwości*, Poznań 2013.
- Rasiński L., *Śladami Marksa i Wittgensteina. Krytyka społeczna bez teorii krytycznej*, Warszawa 2012.
- Sawczyński P., *Polityczność podmiotu. Spór o podmiotowość polityczną w świetle zwrotu językowego*, Kraków 2016.
- Scott J.C., *Weapons of the Weak. Everyday Forms of Peasant Resistance*, Yale University Press 1985.
- Walicki A., *Marksizm i skok do królestwa wolności. Dzieje komunistycznej utopii*, Warszawa 1996.
- Wróbel Sz., *Władza i rozum. Stadia rozwojowe krytycznej teorii społecznej*, Poznań 2002.
- Ziętek A., *O polityce i nowej metodologii jej badań. Przykład nieformalnych ruchów społecznych*, [w:] W. Bulira (red.), *Granice teorii polityki. Świat zachodni w stanie zagrożenia*, Lublin 2018.
- Zybertowicz A., *Przemoc i poznanie. Studium z nie-klasycznej socjologii wiedzy*, Toruń 1995.

Filip Ilkowski\*

## Imperializm i państwo kapitalistyczne – wyzwania teoretyczne w kontekście wojny w Ukrainie

Imperialism and the capitalist state  
– theoretical challenges  
in the context of the war in Ukraine

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** Ukraina, Rosja, wojna, imperializm, kapitalizm

**Keywords:** Ukraine, Russia, war, imperialism, capitalism

**Abstrakt:** Celem artykułu jest analiza teorii imperializmu kapitalistycznego w kontekście wyzwań wojny w Ukrainie. Zarysowane zostają główne stanowiska teoretyczne w obliczu tej wojny, debaty z nimi związane i wątpliwości ich dotyczące. Postawiona zostaje teza o adekwatności diagnozy traktującej imperializm kapitalistyczny jako fenomen zakorzeniony w istocie państw kapitalistycznych i specyfice ich rywalizacji. Przy analizie wojny w Ukrainie na tle wielobiegunowego imperializmu podjęta jest też próba konkretyzacji analizy imperializmu rosyjskiego w odniesieniu do porażki rekonstrukcji gospodarczej Rosji i prób zmiany miejsca tego państwa w kapitalizmie globalnym.

**Abstract:** The aim of the article is to analyze the theory of capitalist imperialism in the context of the challenges of the war in Ukraine. The main theoretical positions in the face of this war, related debates and doubts are outlined. A thesis is put forward about the adequacy of the diagnosis treating capitalist imperialism as a phenomenon rooted in the essence of capitalist states and the specificity of their rivalry. When analyzing the war in Ukraine against the backdrop of multipolar imperialism, an attempt is also made to concrete the analysis of Russian imperialism in relation to the failure of Russia's economic reconstruction and attempts to change this state's place in global capitalism.

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6947-5165>, dr hab., Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski. Email: [f.ilkowski@uw.edu.pl](mailto:f.ilkowski@uw.edu.pl)

Wojna w Ukrainie jest wydarzeniem o kluczowym znaczeniu – bez wątpienia także dla teoretycznego namysłu nad istotą współczesnego imperializmu. Jakie wyzwania teoretyczne w tym kontekście niesie? I jak odnoszą się zarówno do samej wojny, jak i do tych wyzwań, osoby analizujące w ostatnich latach kwestię współczesnego imperializmu? Artykuł ten ma dwa powiązane ze sobą cele badawcze. Pierwszym jest przegląd stanowisk prezentowanych przez teoretyków imperializmu kapitalistycznego w odniesieniu do wojny w Ukrainie – i krytyczna analiza ich przydatności w rozumieniu charakteru tejże wojny. Postawiona zostaje teza, że problemem szeregu ujęć teoretycznych jest nieadekwatne rozumienie istoty państwa kapitalistycznego, traktowanego albo jako fenomen w swym działaniu niezależny od interesów ekonomicznych klasy kapitalistycznej, albo będący jej zewnętrznym narzędziem. W obu przypadkach mamy do czynienia z pominięciem strategicznego zadania każdego z państw kapitalistycznych – zagwarantowania jak najskuteczniejszego „własnego” rozwoju gospodarczego (czyli skuteczności pomnażania kapitału na własnym terytorium) w porównaniu z innymi takimi państwami. Drugim celem jest analiza relacji imperializmu i państwa kapitalistycznego w odniesieniu do Federacji Rosyjskiej i decyzji władzy politycznej tego państwa o rozpoczęciu zbrojnego ataku na Ukrainę 24 lutego 2022 r. W oparciu o analizę danych zastanych wskazany zostaje problem rekonstrukcji kapitalizmu rosyjskiego i niespełnionych nadziei na zmianę miejsca tego państwa w kapitalizmie światowym. Tym samym podjęta zostaje próba pogłębienia i konkretyzacji rozumienia tej wojny na tle współczesnego imperializmu jako systemu opartego na wielobiegunowej rywalizacji państw kapitalistycznych.

Historycznie najbardziej wpływowe w odniesieniu do rozumienia fenomenu imperializmu w kapitalistycznym świecie były podejścia liberalne i marksistowskie (przy czym oba w liczbie mnogiej). Osią podejścia liberalnego było traktowanie wolnego handlu jako zjawiska przeciwstawnego imperializmowi rozumianemu jako ekspansjonizm państw z wykorzystaniem ich siły zbrojnej. Motyw ten odnaleźć można w szeregu pism tych klasyków liberalizmu, którzy przyjmowali postawę antykolonialną. Najpełniejszy wyraz znalazł w tekście Josepha Schumpetera z 1919 r., stawiającego tezę o antyimperialistycznej naturze kapitalizmu. Reminiscencję tego podejścia nietrudno jednak odnaleźć w optymistycznej wizji przyszłości opartej o demokrację i wolny rynek, nakreślonej w 1989 r. przez Francis Fukuyamę. Inny nurt liberalnej krytyki, wyrastający z analizy „nowego imperializmu” przez Johna Atkinsona Hobsona w 1902 r., upatrywał jego przyczyn głównie w działaniach niewielkich, lecz wpływowych „klas” finansistów i inwestorów poszukujących rynków zagranicznych. J.A. Hobson także diagnozował sprzeczność między imperializmem z jednej strony a wolnym handlem i demokracją z drugiej. Jednak właśnie te

wpływowe „klasy” miały być w stanie kierować państwa ku działaniom wbrew interesom nie tylko większości społeczeństwa, ale i większości przemysłowców i handlowców. Ten sposób rozumowania pozostaje bardzo wpływowy, o czym świadczą mogą analizy wojen amerykańskich XXI wieku, szczególnie wojny w Iraku, jako realizacji wpływu określonych grup interesu (w tym przypadku, głównie w sektorze naftowym).

Marksistowskie teorie imperializmu kapitalistycznego, kształtujące się głównie w pierwszych trzech dekadach XX wieku, ujmowały z kolei, w różny sposób, współczesny imperializm jako wynik kapitalistycznego rozwoju. Część z nich (jak Karol Kautsky) postrzegają go jako prowadzący do zaniku imperialistycznej rywalizacji między państwami rozwiniętymi gospodarczo z powodu braku interesu burżuazji tych państw w prowadzeniu wojen między sobą, dochodząc do wniosków pokrewnych podejściu liberalnemu. Inne teorie, związane zasadniczo z nurtami rewolucyjnymi (reprezentowanymi m.in. przez Lenina, Bucharina i Luksemburg), na różne sposoby postrzegają rozwój kapitalistyczny jako nieuchronnie generujący tę rywalizację. Należy także wspomnieć o spuściźnie ujęć teoretycznych, z których część odwoływała się do swoiście rozumianego marksizmu, zwanych w pewnym uproszeniu „trzecioświatowymi”, rozwijających się w okresie zimnej wojny i dekolonizacji. Ich wspólną cechą było upatrywanie głównej osi światowego konfliktu w relacjach rozwoju gospodarczo centralnej części świata kosztem niedorozwoju peryferii.

Początek XXI wieku przyniósł renesans namysłu nad współczesnym imperializmem. Miało to miejsce głównie w kontekście rozkwitu i krytyki teorii globalizacji, a przede wszystkim długich wojen w Iraku i Afganistanie. W ramach tego rozkwitu powracały apologetyczne wizje przeszłego imperium brytyjskiego i terazniejszego amerykańskiego jako gwarantów demokracji i wolnego handlu – widoczne w pracach Nialla Fergusona. Przede wszystkim jednak mieliśmy do czynienia z analizami krytycznymi wobec współczesnego, różnie definiowanego, imperium lub imperializmu, najczęściej (choć nie zawsze) nawiązującymi się do rozmaitych teorii marksistowskich.

Na tym tle dochodziło do wielu istotnych debat. Jedno imperium czy wiele imperializmów? Jeśli to pierwsze, to czy oparte na ponowoczesnej wielości, czy jednobiegunowej potędze Stanów Zjednoczonych? Czy potęga ta opiera się bardziej na produktywnej sile, czy na pasożytniczej grabieży? Jak na tym tle przejawiają się dysproporcje i transfery bogactwa w skali globalnej? Jaka jest relacja między kapitałem a państwem, a w szczególności między konkurencją gospodarczą a rywalizacją państw?

Wojna w Ukrainie na nowo postawiła aktualność tych debat – a przynajmniej wydaje się, że powinna to uczynić. Pewnym zaskoczeniem w jej obliczu jest bowiem skąpość analiz dotyczących kwestii imperializmu, włączając w to

wstrzemięźliwość w tej kwestii ze strony części współczesnych teoretyków tego zjawiska. Niemniej na gruncie rozumienia współczesnego imperializmu można zarysować główne spory i stanowiska połączone z wyzwaniem teoretycznymi.

## Gospodarcza nieracjonalność wojny?

Najbardziej oczywistym wyzwaniem dla podejścia liberalnego jest pozorna nieracjonalność tej wojny z kapitalistycznego punktu widzenia. Rosja jest państwem w istotny sposób zintegrowanym z gospodarką światową. Eksport dóbr i usług z Federacji Rosyjskiej wynosił 30,8% jej Produktu Krajowego Brutto w 2021 r., czyli przekraczał średnią globalną (29,1%) i tak wyraźnie podnoszoną przez państwa Unii Europejskiej (50,7%)<sup>1</sup>. Inwazja na Ukrainę i związana z tym faktyczna wojna gospodarcza między USA i ich sojusznikami w świecie zachodnim a Rosją oznacza istotne straty (niezależnie od tego, jaki ostatecznie okaże się ich wymiar<sup>2</sup>) dla gospodarki rosyjskiej. Skoro handel jest bardziej opłacalny od wojny, dlaczego Rosja zdecydowała się więc na wojnę?

Oczywiście nie jest to pierwszy przypadek w historii, gdy prowadzona wojna wydaje się ekonomicznie nieracjonalna. Hobsonowska krytyka imperializmu łączyła więc pochwałę wolnego handlu z identyfikacją określonych proimperialistycznych grup interesów. W kontekście obecnej wojny trudno jednak zidentyfikować wpływowe grupy gospodarcze prące do wojny wbrew całościowym interesom gospodarczym. Co więcej, grupy najbardziej zintegrowane z globalnym rynkiem i mające największe znaczenie dla rosyjskiego eksportu, czyli potencjalnie najbardziej narażone na skutki wojny – przede wszystkim sektor surowców energetycznych – są jednocześnie najbardziej bezpośrednio zrosnięte z polityką państwa. Natomiast sektory rosyjskiego eksportu o relatywnie wysokim udziale wysokich technologii – zbrojeniowy i nuklearny – są najbardziej narażone na skutki sankcji ze strony zachodnich mocarstw.

Nietrudno zauważyć, że podobne wątpliwości pojawiają się w stosunku do państw zachodnich w odniesieniu do polityki drastycznych sankcji gospo-

<sup>1</sup> The World Bank Data, *Exports of goods and services (% of GDP) – Russian Federation, World, European Union, 1970–2021*, <https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS?locations=RU-1W-EU> (10.11.2022).

<sup>2</sup> Choć gospodarka rosyjska, w wyniku wysokich cen na globalnym rynku energetycznym i zmianie struktury eksportu, uniknęła głębokiego załamania, znalazła się w kryzysie. Prognozy Międzynarodowego Funduszu Walutowego z października 2022 r. oceniają prawdopodobny spadek realnego PKB Federacji Rosyjskiej w 2022 r. na 3,4%. Patrz: International Monetary Fund, *World Economic Outlook. Countering the Cost-of-Living Crisis*, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022> (10.11.2022).

darczych wobec Rosji. W tym przypadku łatwiej zidentyfikować grupy interesu zyskujące na prowadzonej wojnie – w postaci notującego istotny wzrost zysków sektora surowców energetycznych<sup>3</sup> czy zwiększającego zamówienia sektora zbrojeniowego<sup>4</sup>. Jednak nawet w przypadku tego drugiego największe korporacje zbrojeniowe w Stanach Zjednoczonych muszą jeszcze poczekać na materializację zysków z tego wynikających<sup>5</sup>. W odniesieniu do państw unijnych, gdzie sektory te mają mniejsze znaczenie gospodarcze niż w Stanach Zjednoczonych, przy jednocześnie większym znaczeniu powiązań gospodarczych z Rosją, wskazywanie na wpływy poszczególnych grup interesów jest bardziej problematyczne. Niemcy, czyli największa gospodarka Europy (nie tylko UE), w istotny sposób dotknięte są trwającym konfliktem, faktycznie wymuszającą na tym państwie istotną zmianę strategii gospodarczej realizowanej od końca zimnej wojny. Jednak ani straty biznesu niemieckiego (i oczekiwana recesja w roku 2023<sup>6</sup>), ani biznesu innych państw unijnych nie przekładają się na wyłamywanie się z polityki gospodarczej i politycznej konfrontacji z Rosją.

Liberalny ogląd wojny w Ukrainie i towarzyszącej temu konfrontacji Rosji z zachodnią „wspólną międzynarodową” dokonał w tym kontekście swojego przesunięcia poszukiwanego uniwersalizmu ze sfery gospodarczej do politycznej. Francis Fukuyama swój artykuł dla *Financial Times* z 4 marca 2022 roku zatytułował: „Wojna Putina z porządkiem liberalnym”. Trudno byłoby jednak uznać, że W. Putin rzuca wyzwanie temu porządkowi na polu gospodarczym. Wojna przedstawiona zostaje więc przez F. Fukuyamę jako starcie o światową demokrację i „liberalny porządek światowy”<sup>7</sup>. Kilka dni później dodawał, że „rosyjska porażka umożliwi „nowe narodziny wolności” i wyrwie nas z lęku o upadający stan globalnej demokracji”, a „duch roku 1989 będzie żył dzięki

<sup>3</sup> A. Fleck, *Big Oil: Oil Companies Profit As Fuel Prices Soar*, «Statista», <https://www.statista.com/chart/27887/big-oil-sees-profits-increase/> (1.08.2022).

<sup>4</sup> Według szacunków przedstawionych w październiku 2022 r. przez Jamesa Hurscha, dyrektora Defense Security Cooperation Agency, wartość wzrostu zamówień zaaprobowanych przez Departament Stanu USA na sprzedaż broni amerykańskim sojusznikom to ok. 15 mld \$ (ok. 50 mld \$ w 2022 r., przy 35 mld \$ w 2021 r.). Patrz: V. Insinna, *US arms sales rebound back to \$50B in fiscal 2022*, «Breaking Defense», <https://breakingdefense.com/2022/10/us-arms-sales-rebound-back-to-50b-in-fiscal-2022/> (11.10.2022).

<sup>5</sup> Lockheed Martin Revenue 2010–2022, LMT, <https://www.macrotrends.net/stocks/charts/LMT/lockheed-martin/revenue>; Raytheon Technologies Revenue 2010–2022, RTX, <https://www.macrotrends.net/stocks/charts/RTX/raytheon-technologies/revenue>; Boeing Revenue 2010–2022, BA, <https://www.macrotrends.net/stocks/charts/BA/boeing/revenue> (10.11.2022).

<sup>6</sup> International Monetary Fund, *World Economic Outlook...*

<sup>7</sup> F. Fukuyama, *Putin's war on the liberal order*, «Financial Times», <https://www.ft.com/content/d0331b51-5d0e-4132-9f97-c3f41c7d75b3> (4.03.2022).

grupie dzielnych Ukraińców”<sup>8</sup>. Oczywiście wszystko przy postrzeganiu zachodniego wsparcia dla Ukrainy jako moralnie i politycznie słusznego – w tym ujęciu to wojna o zachodnie, demokratyczne wartości, w której, w razie potrzeby, musimy poświęcić *nasz* ekonomiczny komfort (jako zbiorowe „my” godząc się na koszty społeczne sankcji gospodarczych czy wydatków zbrojeniowych). Ukraińcy cierpią przecież o wiele bardziej. Tak jak w 1939 r., to nie czas na wahania i *appeasement*. Jeśli jednak odrzuci się propagandową stronę sprawy i uzna za krańcowo trudny do przyjęcia pogląd, że wielowymiarowe i kosztowne wspieranie Ukrainy ze strony państw zachodnich pod przywództwem Stanów Zjednoczonych, wraz z towarzyszącą im wojną gospodarczą, polityczną i kulturalną z Rosją, wynika z nagłego oburzenia na łamanie prawa międzynarodowego i troski o ginących cywilów, w podejściu tym przede wszystkim zwraca uwagę oddzielenie motywu politycznego od ekonomicznego, państwa od gospodarki. Według F. Fukuyamy mamy do czynienia z wojną demokracji z autokracją, dwóch sposobów organizacji politycznej państw (z jasno określonym dobrem i złem), nawet jeśli gdzieś na końcu wszyscy mamy skorzystać z pokojowego, liberalnego porządku światowego.

Pogląd F. Fukuyamy w kontekście całości jego twórczości i zaangażowania politycznego jest wymowny, ale niezaskakujący. Bardziej zaskakuje fakt, że oddzielanie na poziomie teoretycznym obecnej wojny w Ukrainie od ram interesów gospodarczych – i jakkolwiek rozumianego imperializmu kapitalistycznego – charakteryzuje także wielu teoretyków wychodzących z perspektyw krytycznych wobec istniejącego porządku społecznego. Pozorna nieracjonalność wojny z gospodarczego punktu widzenia także w tym przypadku okazuje się poważnym wyzwaniem teoretycznym, prowadząc do traktowania inwazji rosyjskiej na Ukrainę jako zjawiska zasadniczo spoza logiki kapitalistycznego imperializmu. Przy tym różni myśliciele wyciągają z tego rozbieżne, czasem przeciwstawne wnioski.

## **Imperializm poza rywalizacją państw – ujęcia „trzecioświatowe” i im pokrewne**

Przeгляд kluczowych ujęć „trzecioświatowych” (i im bliskich) w odpowiedzi na wyzwania wojny w Ukrainie zaczniemy od wydawanego od 1949 r. pisma *Monthly Review*. Zasadnicza „linia” jego redakcji jest taka, że Rosja nie jest imperialistycznym mocarstwem, ale broni się przed imperializmem Zachodu

<sup>8</sup> F. Fukuyama, *Preparing for Defeat, American Purpose*, <https://www.americanpurpose.com/blog/fukuyama/preparing-for-defeat/> (10.03.2022).

kierowanym przez Stany Zjednoczone. Jest w tym pewna konsekwencja, gdyż imperializm kapitalistyczny postrzegany jest w kontekście procesów gospodarczych opartych o transfer „nadwyżki” z Globalnego Południa ku światu zachodniego kapitalizmu pod hegemonią amerykańską. Należy jednak podkreślić, że nie wszyscy twórcy związani z tradycją trzecioświatową zajęli takie stanowisko. John Smith, autor książki *Imperialism in the Twenty-First Century. Globalization, Super-Exploitation and Capitalism's Final Crisis*, diagnozującej to zjawisko w globalnych procesach produkcyjnych i „superwyzysku” siły roboczej na Globalnym Południu, wzywał na swoim profilu na portalu Facebook, 24 lutego:

„Sprzeciw dla nikczemnego, bezmyślnego ataku Putina na Ukrainę... solidarność z pracownikami i ludem Ukrainy! Uwaga na fałszywych przyjaciół – NATO nie szanuje ludu ukraińskiego tak samo, jak biali rosyjscy szowiniści!”<sup>9</sup>

W innych prywatnych postach J. Smith określał W. Putina jako „brutalnego imperialistę” i jednoznacznie potępiał rosyjską inwazję. Nie przedstawiał jednak żadnej pogłębionej analizy, na czym ten imperializm się opiera i jak to podejście mieści się w jego ujęciu teoretycznym. Redakcja *Monthly Review* uznała z kolei atak z 24 lutego 2022 r. za interwencję Rosji w wojnę domową trwającą w Ukrainie. Nawet jeśli przypomniano, że „wojna jest endemiczna dla kapitalizmu, a zarówno Rosja, jak i mocarstwa NATO są kapitalistyczne”, za siłę ekspansyjną uznawano wyłącznie NATO zdominowane przez USA<sup>10</sup>. Na stronie internetowej *Monthly Review* nieprzypadkowo przypomniano tekst Samira Amina – bliskiego temu środowisku jednego z czołowych myślicieli trzecioświatowych ostatniego półwiecza – opublikowany w marcu 2014 r. Amin pisał w nim:

„Należy więc poprzeć politykę Rosji (opracowaną przez administrację Putina) sprzeciwiającą się projektowi kolonizacji Ukrainy (i innych krajów byłego Związku Radzieckiego, na Zakaukaziu i w Azji Środkowej). Doświadczenia państw bałtyckich nie powinny się powtórzyć. Cel budowy wspólnoty «eurazjatyckiej», niezależnej od Triady [USA, Europa Zachodnia i Japonia – «Triada imperialistyczna» według Amina] i jej podległych partnerów europejskich, także powinien zostać wsparty”<sup>11</sup>.

S. Amin zmarł w 2018 r., ale perspektywa ta określa ramy rozumienia wojny w Ukrainie nie tylko przez redakcję *Monthly Review*, ale i wielu teoretyków przyjmujących w rozumieniu współczesnego imperializmu optykę bliską

<sup>9</sup> J. Smith, *Facebook, profil prywatny* (24.02.2022).

<sup>10</sup> *Monthly Review, Notes from the editors*, nr 73/11, 2022, «MRonline», [https://monthlyreview.org/2022/04/01/mr-073-11-2022-04\\_0/](https://monthlyreview.org/2022/04/01/mr-073-11-2022-04_0/) (10.03.2022).

<sup>11</sup> S. Amin, *Russia and the Ukraine crisis: The Eurasian Project in conflict with the triad imperialist policies*, 03.2014, «MRonline», <https://mronline.org/2022/05/07/russia-and-the-ukraine-crisis-the-eurasian-project-in-conflict-with-the-triad-imperialist-policies/> (7.05.2022).



„trzecioświatowej”. Przykładem może być Tony Norfield, autor *The City: London & the Global Power of Finance* i często cytowanego rankingu mocarstw światowych<sup>12</sup>. W swej analizie T. Norfield podkreślał znaczenie monopolizacji rynku światowego przez czołowe mocarstwa i wynikające z tego korzyści nie tylko dla rządzących, ale i dla ich ludności. Uznawał więc, że klasa pracownicza czołowych mocarstw kapitalistycznych przynajmniej na pewnej mierze korzysta z imperialistycznego rabunku krajów kapitalistycznie mniej rozwiniętych<sup>13</sup>. W wojnie w Ukrainie, według T. Norfielda, stawką jest kształt nowego porządku międzynarodowego i zdolność Zachodu pod przywództwem Stanów Zjednoczonych do utrzymania dominującej w nim pozycji. Sama ta diagnoza może być podzielana zarówno przez liberalnych zwolenników obecnego porządku, jak i myślicieli wskazujących na rywalizację imperializmów jako na podłoże obecnej wojny. Wnioski Norfielda są jednak inne. Jak pisał:

„Rządzące mocarstwa zachodnie nie zrezygnują bez walki ze swojej zdolności do dominacji i wykorzystywania innych. Mają wiele do obrony, zwłaszcza Stany Zjednoczone, które opierają się na „dominacji pełnego spektrum” – od wpływu na główne instytucje międzynarodowe, poprzez zapewnienie centralnej roli dolara amerykańskiego w światowym handlu i finansach, po promowanie militarystyki i kryzysów w każdym regionie planety. [...]

Sankcje gospodarcze i polityczne nałożone na Rosję miały przede wszystkim na celu ukaranie kraju, który posiadał środki do obrony przed intruzami. Były również sposobem na zmuszenie reszty świata do podporządkowania się, aby uczynić jasnym, że nikt nie może sprzeciwić się „porządkowi opartemu na regułach”. Termin ten sygnalizuje lekceważenie jakiegokolwiek pojęcia prawa międzynarodowego i zastępuje je tym, co władze uznają za konieczne do utrzymania *istniejącego porządku*, który im służy. Jednak dowody sugerują, że wiele krajów budzi się teraz i będzie współpracować w budowaniu *innych* ram dla świata.

To wszystko postępuje obecnie i może doświadczać kroków wstecz. Jednym z warunków sukcesu jest sukces Rosji w Ukrainie, konfliktu promowanego i przedłużanego przez Stany Zjednoczone i ich sojuszników z NATO. Porażka tych ostatnich będzie dotkliwym ciosem politycznym dla hegemonii «Zachodu»<sup>14</sup>.

Innym przykładem Michael Roberts, myśliciel w sprawach dotyczących rozumienia współczesnego kapitalizmu (a szczególnie jego tendencji kryzysowych) odległy od tradycji *Monthly Review*, ale dochodzący do zaskakująco pokrewnych wniosków w odniesieniu do analizy współczesnego imperializmu. Pod koniec 2021 r. Roberts, wraz z Guglielmo Carchedim, dokonali pogłębionej

<sup>12</sup> T. Norfield, *World Power*, „Economics of Imperialism blog”, <https://economicsofimperialism.blogspot.com/2021/09/world-power.html> (14.09.2021).

<sup>13</sup> T. Norfield, *Imperialism, A Marxist Understanding*, «Socialist Economics», <http://www.socialisteconomist.com/2019/03/imperialism-marxist-understanding.html> (22.03.2019).

<sup>14</sup> T. Norfield, *Russia, China, BRICS, World Economy*, «Economics of Imperialism blog», <https://economicsofimperialism.blogspot.com/> (5.09.2022).

analizy stosunków gospodarczych między dwiema grupami krajów, określanych przez nich jako imperialistyczne i zdominowane. Autorzy uznali, że Chin nie można zaliczyć do tej pierwszej grupy, gdyż, jak dowodzili, nie zyskiwały (lub zyskiwały bardzo niewiele) wartości dodatkowej na wymianie handlowej z krajami zdominowanymi. Dochodziło natomiast do transferu wartości w relacji Chin z krajami imperialistycznymi (opartymi na wysokich technologiach i produktywności) skupionymi w grupie G7 w kierunku tych drugich. Wnioskiem autorów było to, że Chiny nie są państwem imperialistycznym, znajdując się, przynajmniej gospodarczo, w bloku krajów zdominowanych<sup>15</sup>.

Jeśli miejsce w gospodarce światowej i globalnych transferach wartości miało wykluczać Chiny z grona beneficjentów ekonomicznego imperializmu, to tym bardziej do tego grona nie mogła pasować Rosja. W tydzień po rosyjskim ataku na Ukrainę Roberts przedstawił dłuższą analizę wojny, procesów gospodarczych Ukrainy i Rosji oraz miejsca mocarstw zachodnich w tych kontekstach, pisząc m.in.:

„Rosja nie jest państwem imperialistycznym w sensie ekonomicznym. Jest to słabe państwo kapitalistyczne bez baz wojskowych na całym świecie, bez istotnej bazy technologicznej i bez finansowych macek imperialistycznego bloku G7. Zamiast tego jest to państwo kapitalizmu koleśi, kontrolowane przez autokratę wspieranego przez bandę oligarchów-miliarderów. Jest wiele takich reżimów – Turcja, Arabia Saudyjska, Egipt, Maroko, Mjanma, Irak, Syria itd. – z których żaden nie jest imperialistyczny w marksistowskim sensie”<sup>16</sup>.

Podobieństwo reżimu rosyjskiego do szeregu wymienionych raczej przypadkowo autokracji (do których można dodać inne przykłady) wydaje się zasadniczo trafne, nawet jeśli aspiracje państwa rosyjskiego do bycia uznanym za mocarstwo globalne – i posiadanie przez nie faktycznie globalnych środków zniszczenia – z pewnością odróżnia je od innych państw na tej liście. Jeśli wykroczymy poza rozumienie imperializmu kapitalistycznego proponowane przez Roberta (i teoretyków trzecioświatowych), część z nich – z pewnością dwa pierwsze z wymienionych – można uznać za ambitne podimperializmy regionalne.

Kluczowym pytaniem jest jednak to, czy wykraczać należy. Czy imperializmem jest korzystanie z uprzywilejowanego miejsca w ramach gospodarki światowej pozwalającego na dodatkowe możliwości akumulacji kapitału

---

<sup>15</sup> G. Carchedi, M. Roberts, *The Economics of Modern Imperialism*, «Historical Materialism», [https://brill.com/view/journals/hima/29/4/article-p23\\_2.xml#d38520911e600](https://brill.com/view/journals/hima/29/4/article-p23_2.xml#d38520911e600) (27.12.2021).

<sup>16</sup> M. Roberts, *Ukraine: The Economic Consequences of the War*, «The Brooklyn Rail», <https://brooklynrail.org/2022/03/field-notes/Ukraine-The-Economic-Consequences-of-the-War> (3.11.2022).

w oparciu o przewagę technologiczną i możliwość korzystania z taniej siły roboczej? Czy też imperializmem jest wykorzystywanie siły państwa (militarnej i niemilitarnej) w relacji z innymi państwami w celu osiągnięcia jak relatywnie najskuteczniejszej akumulacji kapitału, w tym zapewnienia takiego miejsca w gospodarce światowej, które umożliwi przewagę konkurencyjną w ramach globalnej rywalizacji gospodarczej. Jeśli uznamy, że imperializm kapitalistyczny – a nawet tylko jego gospodarcza podstawa – jest związany wyłącznie z pierwszą definicją, bez odniesienia do istoty działań i celów państw kapitalistycznych, faktycznie Chiny i Rosja będą się jawić jako mocarstwa nieimperialistyczne (nawet jeśli kapitalistyczne), a imperialistyczne okażą się choćby Austria czy Szwajcaria. Pojęcie imperializmu – jak i regionalnego podimperializmu z własną podmiotowością (a nie tylko będącego przedłużeniem interesów „właściwych” mocarstw imperialistycznych) – wykluczone będzie wobec takich państw, jak Turcja, Arabia Saudyjska, czy też choćby Indie i Brazylia. Wracamy jednak do zasadniczej kwestii, czy takie podejście adekwatnie, czyli w odniesieniu do dialektyki systemowej całości, ujmuje dynamikę imperializmu kapitalistycznego. Wyzwanie wojny w Ukrainie pojawia się tu już na poziomie klasyfikacji wojny między dwoma państwami kapitalistycznymi, której towarzyszy wojna gospodarcza z udziałem czołowych mocarstw kapitalistycznych z istotnymi skutkami dla całej gospodarki światowej, jako zjawiska spoza kapitalistycznego imperializmu. Trudno w tym kontekście nie uznać, że wojna w Ukrainie co najmniej podważyła teoretyczne zawężanie tego zjawiska do globalnych przepływów wartości.

Co ciekawe, wnioski M. Robertsa pokrewne są wyciąganym przy ujmowaniu tej wojny w ramach rywalizacji kapitalistycznych mocarstw. Jak pisał: „Ukraina stała się pionkiem w tej konfrontacji między zachodnim imperializmem a rosyjskim kapitalizmem kolesi”<sup>17</sup>. Paradoksalnie mamy mieć więc do czynienia z wojną zakorzenioną w kapitalistycznej geopolityce, ale nie w imperialistycznej rywalizacji. Samo operacyjność pojęcia imperializmu kapitalistycznego „ratowana” jest tu wyłącznie przez zaangażowanie w konflikt mocarstw zachodnich.

## **Wizje imperium i pozakapitalistycznej rywalizacji państw**

Śledząc analizy teoretyków jednobiegunowego imperium kierowanego z Waszyngtonu, zacznijmy od tego, że niektórzy w obliczu wojny w Ukrainie wybrali milczenie. Tak jest choćby z Samem Gindinem, m.in. współautorem

<sup>17</sup> Tamże.

wraz z Leo Panitchem (zmarłym w 2020 r. na COVID-19) książki *The Making of Global Capitalism. The Political Economy of American Empire*. Nie sposób odnaleźć jakichkolwiek wypowiedzi Gindina dotyczących tej wojny.

Przez pierwsze miesiące wojny daremne było także poszukiwanie analizy tej wojny ze strony Michaela Hardta i Antonio Negriego, twórców bardzo wpływowej dwie dekady temu teorii powstawania postimperialistycznego, sieciowo-kłęczowatego, globalnego Imperium. Za milczenie można by raczej winić Hardta niż sędziwego i schorowanego Negriego, jednak to właśnie ten drugi (w tekście napisanym wspólnie z Nikolasem Guilhotem) podjął się krótkiej analizy wojny w Ukrainie. I co ciekawe uczynił to w sposób daleki od teorii Imperium, w istocie ujmując problem w ramach międzyimperialistycznej rywalizacji, a dokładnie „kryzysu amerykańskiej hegemonii i przebiegłego manewrowania ze strony Kremla”<sup>18</sup>. A. Negri i N. Guilhot wskazywali przy tym na alternatywę w postaci Unii Europejskiej (co charakterystyczne, nazywanej też po prostu Europą). Autorzy podkreślali jako „nagłą kwestię” to, że „Europa musi stać się podmiotem politycznym i rozwinąć autonomię strategiczną na globalnym poziomie”. W tekstach A. Negriego pokładana w Unii Europejskiej nadzieja na postimperialistyczne i postnarodowe zarządzanie nie była propozycją nową. Wydaje się jednak, że wojna w Ukrainie poza wszystkim pokazała, jak daleko jest do usamodzielnienia się Unii Europejskiej (i jej wiodących państw) od geopolityki Stanów Zjednoczonych, potwierdzając amerykańską hegemonię w świecie zachodnim (nie tylko jego europejskiej części). Przy tym można postawić tezę, że samo to potwierdzenie (i umocnienie) to jeden z kluczowych celów USA w tej wojnie. Nadzieje A. Negriego i N. Guilhota, że przywódcy zachodnioeuropejscy mogą realnie odciąć się od „ordynarnych homilii na temat liberalnego porządku międzynarodowego i jego militarnych podstaw” wydają się pozbawione podstaw, przynajmniej w przewidywalnej perspektywie, gdyż ostatecznie państwa „Europy” wciąż w istotnej mierze zależą od tego porządku i tych podstaw.

Z kolei u Michaela Hudsona – w tym gronie wyjątkowo dalekiego od marksizmu zwolennika teorii jednobiegunowego „superimperializmu” Stanów Zjednoczonych wyrastającego z ich finansowej hegemonii – znajdujemy wiele wyrozumiałości wobec polityki Rosji. Hudson określa wojnę w Ukrainie jako po prostu wojnę NATO przeciwko Rosji, podkreślając nieekonomiczny i reaktywny charakter rosyjskich działań:

„Ze strony rosyjskiej nie sądzę, żeby pierwszorzędne były czynniki ekonomiczne. Groziła im ekspansja NATO, a tak naprawdę plan ataku na rosyjskojęzyczne obszary

---

<sup>18</sup> A. Negri, N. Guilhot, *New Reality?*, «New Left Review», <https://newleftreview.org/sidecar/posts/new-reality> (19.08.2022).

Ukrainy. Myślę więc, że rosyjskie kalkulacje były po prostu wojskowe. Obliczenia Zachodu były zupełnie inne.

[...] Kryzys energetyczny i żywnościowy wywołany wojną NATO przeciwko Rosji zostanie wykorzystany jako dźwignia nie tylko do popchnięcia prywatyzacji, w dużej mierze pod kontrolą amerykańskich inwestorów, banków i finansistów, ale także jeszcze bardziej zamknie kraje w orbicie USA, zarówno Globalne Południe, jak i w szczególności Europę<sup>19</sup>.

Zdaniem M. Hudsona Stany Zjednoczone, dążąc do świata pod pełną kontrolą amerykańskich inwestorów, chcą doprowadzić do upadku i podziału Rosji i Chin, które to państwa chcą się przed tym bronić. Przy tym swoją analizę umieszcza w ramach wizji ekspansyjnego kapitalizmu finansowego. Wojna wybuchnąć miała z powodu sprzeciwu Rosji wobec narzucanego jej amerykańskiego świata w stylu pierwszej połowy lat 90. Jak pisał, obecnie „świat dzieli się na dwie części. To nie tylko Stany Zjednoczone i ich europejskie satelity z jednej strony kontra ludność niebiała z drugiej strony; to kapitalizm finansowy kontra reszta świata [...]”<sup>20</sup>.

W podejściu tym uderza brak jakiegokolwiek próby analizy procesów zachodzących w samej Rosji – gospodarczych, społecznych, politycznych, ideologicznych – na tle tak nakreślonej rywalizacji globalnej. Pomijana jest też kwestia siły militarnej Rosji, w szczególności jej statusu mocarstwa atomowego i paradoks „bronienia się” poprzez zbrojny atak na terytorium państwa sąsiedniego.

Z drugiej strony mamy jednak twórców, którzy z „inności” Rosji w kontekście światowego imperializmu wysuwali wnioski przeciwne. Przykładem tego Jairus Banaji, marksistowski historyk ekonomiczny indyjskiego pochodzenia z londyńskiej SOAS, występujący przeciw inwazji Rosji na Ukrainę bez wiązania jej z rywalizacją międzyimperialistyczną i z samym kapitalistycznym imperializmem. Jak pisał w rozbudowanym poście na portalu Facebook:

„[K]onkurencja między Zachodem a Rosją *nie ma przede wszystkim* charakteru gospodarczego, to znaczy konkurencji między ich firmami, ale jest zupełnie innego rzędu. Innymi słowami, ekonomiczny wymiar wojny w Ukrainie nie jest ani jej podstawowym aspektem, ani prostym powtórzeniem bardziej klasycznego scenariusza, o którym dyskutowali Lenin i Bucharin. Inwazja na Ukrainę nie tylko nie pasuje do modelu „międzyimperialistycznej” rywalizacji w ich ujęciu, ale także jest sprzeczna z powojennym

<sup>19</sup> M. Hudson, *Ukraine 4 Steps On* (transkrypcja wywiadu udzielonego Katie Halper 27.04.2022), «Michael Hudson on Finance, Real Estate and the Power of Neoliberalism blog», <https://michael-hudson.com/2022/05/ukraine-4-steps-on/> (3.05.2022).

<sup>20</sup> M. Hudson, *Economist Michael Hudson on decline of dollar, sanctions war, imperialism and financial parasitism* (wywiad udzielony Benjaminowi Nortonowi), «Multipolarista», <https://multipolarista.com/2022/05/11/michael-hudson-dollar-sanctions-imperialism/> (11.05.2022).

wzorcem integracji między kapitałami, do którego ostatnio zaliczają się giganci energetyczni Rosji. Jak więc rozumieć plany Putina wobec Ukrainy?

[...] Dążenie W. Putina do podporządkowania Ukraińców [...] przywraca bardziej archaiczną (w rzeczywistości niekapitalistyczną) formę imperializmu, mocno przypominającą to, co Hannah Arendt nazwała «imperializmem kontynentalnym»<sup>21</sup>.

23 czerwca Banaji opublikował ciekawy tekst pt. *Russian Capitalism Today: A Case of 'Primacy of Politics'?*, w którym analizował charakter rosyjskiego kapitalizmu w kontekście wojny. Wskazywał w nim na konflikt między „integracją” kapitału kierującego się ku współpracy zagranicznej a „sektorami kapitału” – co jest pojęciem nawiązującym do Republiki Weimarskiej – opartymi na zależności od państwa i podporządkowanych jego polityce. Zasadniczą tezą J. Banajiego jest „prymat polityki” reprezentowany przez „putinowski państwowizm” w tym „kluczowym konflikcie w sercu rosyjskiej gospodarki”. Co więcej, wynikać ma z tego, że „wojny W. Putina podważają interesy wielkiego kapitału jako całości”<sup>22</sup>. Takie podejście do separacji państwa i kapitału przywiązaniu imperializmu rosyjskiego z pierwszym wbrew interesom drugiego bliskie jest ujęciu liberalnemu. Postrzeganie imperializmu Rosji jako specyficznego reakcyjnego atawizmu na tle kapitalistycznego świata prowadzi przy tym do wniosków bliskim głównemu nurtowi polityki w świecie zachodnim.

Podobne tezy stawia rosyjski marksista Ilya Matwiejew. W wywiadzie dla czasopisma *Links* z 17 lipca twierdził:

„W ramach globalnego systemu kapitalistycznego możemy dostrzec w Rosji cechy rozwoju nierównomiernego i kombinowanego. Cofając się o ponad 100 lat, było rosyjskie imperium carskie było słabe gospodarczo, ale miało nieproporcjonalnie duże wojsko i nieproporcjonalnie duży wpływ na politykę światową. Od pewnego czasu Rosję charakteryzuje ta dziwna kombinacja słabości gospodarczej i siły militarnej.

Obecnie powiedziałbym, że Rosja nie jest „normalnym” krajem, bo z jednej strony ma swoich oligarchów, ma swoją klasę rządzącą jak każdy inny kraj kapitalistyczny, który jest zintegrowany z globalnym kapitalizmem. Ta klasa rządząca wolałaby mieć o wiele bardziej przyjazne stosunki z Zachodem.

Ale jednocześnie Rosja ma siły zbrojne, które odziedziczyła po Związku Radzieckim. Ma nieproporcjonalnie duże siły zbrojne; w liczbach jest to druga co do wielkości armia na świecie, nawet jeśli jej występy na Ukrainie pokazały, że wiele osób przeceniło siłę militarną Rosji”<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> J. Banaji, Facebook, profil prywatny, wpis z 3 kwietnia 2022 r.

<sup>22</sup> J. Banaji, *Russian Capitalism Today: A Case of 'Primacy of Politics'?*, «Commons: Journal of Social Criticism – Спільне», <https://commons.com.ua/en/rosijskij-kapitalizm-sogodni-vipadok-primatu-politiki/> (23.06.2022).

<sup>23</sup> I. Matveev, *Russian socialist Ilya Matveev: 'Putin's war on Ukraine is not about security, it is about imperialist interests'* (wywiad udzielony Federico Fuentesowi), «Links International Journal of Socialist Renewal», <http://links.org.au/russian-socialist-ilya-matveev-putins-war-ukraine-not-about-security-it-about-imperialist-interests> (17.07.2022).

Niedługo wcześniej, w debacie z ukraińskim naukowcem Wołodymyrem Iszczenko, Matwiejew wskazywał na tę dychotomię jako na rozdzwięk między prowadzoną polityką imperialistyczną a interesami klasy kapitalistycznej:

„Do niedawna reżim Putina służył interesom wielkiego biznesu. Wystarczy spojrzeć na fakt, że za prezydentury Putina zwielokrotniła się liczba rosyjskich miliarderów z Forbesa. Jednak właściciele dużych firm nie mają wagi politycznej. Choć zawsze mieli władzę ekonomiczną i przywileje. Teraz ich interesy gospodarcze zostały poświęcone wojnie. Sankcje, zamknięcie rynków eksportowych dla wielkich biznesmenów, niemożność zaciągania pożyczek na międzynarodowych rynkach finansowych – wszystko to niszczy teraz wielki biznes.

Jak to się stało, że państwo w Rosji służyło interesom wielkiego biznesu, a teraz służyć przestało? Na to pytanie muszą odpowiedzieć nauki polityczne.

Możemy mówić o zmianie istoty rosyjskiego imperializmu. Do 2014 roku, kiedy został zaanektowany Krym, państwo rosyjskie wzmocniło politycznie pozycję rosyjskiego biznesu w krajach poradzieckich. Agresywna polityka zagraniczna odpowiadała interesom biznesu. Ale po 2014 roku, z powodu sankcji, a tym bardziej teraz, wraz z wybuchem wojny, między tymi dwoma wektorami panuje rozdzwięk. Wojna jest nie do pogodzenia z akumulacją kapitału. Być może sytuacja zmieni się za 10–20 lat i wtedy rosyjski biznes będzie mógł skorzystać z nowej sytuacji geopolitycznej. Ale to się nie stanie teraz. W tej chwili nie widzę interesów ekonomicznych stojących za polityką imperialistyczną<sup>24</sup>.

Ujmowanie Rosji w 2022 r., której kapitalistycznego charakteru żaden z powyższych autorów nie neguje, jako swego rodzaju archaicznego imperializmu, bez związku zarówno z rywalizacją w ramach kapitalizmu światowego, jak i wewnętrznymi interesami kapitalistycznymi w istocie oznacza konieczność co najmniej głębokiej rewizji wszelkich marksistowskich teorii imperializmu. Uderzające jest tu czysto *instrumentalistyczne* ujęcie charakteru państwa kapitalistycznego, a tym samym imperializmu kapitalistycznego. Gdy trudno odnaleźć bezpośrednie interesy burżuazji w wojnie, neguje się jej kapitalistyczny charakter. Zdaniem tych autorów państwo ma kierować się własną logiką – sprzeczną z kapitalistycznymi interesami.

## Imperializm wielobiegunowy w różnych obliczach teoretycznych

Przechodząc do myślicieli przekonujących w swych wcześniejszych pracach do wielobiegunowego charakteru współczesnego imperializmu, nie jest zaskoczeniem, że wojna w Ukrainie nie zmieniła tego przekonania. David Harvey, autor napisanej blisko dwie dekady temu książki *The New Imperialism*,

<sup>24</sup> Left East, *Russia's War on Ukraine: Imperial Ideology or Class Interest?*, <https://lefteast.org/russias-war-on-ukraine-imperial-ideology-or-class-interest/> (3.06.2022).

pierwszą reakcję zamieścił na własnej stronie internetowej w dzień po rosyjskim ataku, 25 lutego, w tekście zatytułowanym jako *Uwagi o ostatnich wydarzeniach na Ukrainie: tymczasowe stanowisko*. Wskazywał on na zakorzenienie wojny w traumatycznym procesie transformacji po upadku ZSRR, wiele miejsca poświęcając także polityce Stanów Zjednoczonych („amerykańskie bombardowania Serbii i inne interwencje USA naruszające suwerenność mniejszych państw narodowych są przywoływane przez Putina jako precedens dla swoich działań”) i ekspansji NATO. Dodawał przy tym:

„Nic z tego nie usprawiedliwia działań Putina, tak jak ponad czterdzieści lat deindustrializacji i neoliberalnego podporządkowywania świata pracy nie uzasadnia działań lub stanowisk Donalda Trumpa. Jednak także działania na Ukrainie nie uzasadniają wskrzeszania instytucji globalnego militarizmu (takich jak NATO), które tak bardzo przyczyniły się do powstania problemu. [...] Podporządkowanie się przymusowi praw konkurencji, zarówno między kapitalistycznymi korporacjami, jak i między blokami mocarstw, jest receptą na przyszłe katastrofy, nawet jeśli wciąż jest to niestety postrzegane przez wielki kapitał jako ścieżka wspierania niekończącej się akumulacji kapitału w przyszłości”<sup>25</sup>.

W późniejszym wystąpieniu – ponad półgodzinnym wykładzie zamieszczonym 16 czerwca na portalu YouTube – D. Harvey podążył podobnym torem, tym razem wprost nazywając wojnę w Ukrainie, wojną zastępczą między NATO a Rosją o dominację nad kluczową częścią „globalnej wyspy”, Eurazji (w odniesieniu do koncepcji Halforda Mackindera). W wojnie tej, zdaniem D. Harveya, USA „używa” Ukrainy dla własnych celów. Podkreślał przy tym niebezpieczeństwo eskalacji ku wojnie nuklearnej, czyniąc szereg porównań do kubańskiego kryzysu raketowego w 1962 r. Proponowanym wyjściem była denuklearyzacja i demilitaryzacja całej Europy Środkowo-Wschodniej<sup>26</sup>.

W tych stosunkowo krótkich wystąpieniach D. Harveya zauważalny jest brak odniesień do teorii imperializmu – w tym jego własnej. Wspominał on o przekładaniu się militarizmu w czasie zimnej wojny na interesy korporacji czy znaczeniu kompleksu militarno-przemysłowego, ale nie przekładało się to na analityczny konkret w czasie obecnej wojny. Nie znajdziemy wyjaśnienia relacji konkurencji „między kapitalistycznymi korporacjami” do tej między „blokami mocarstw”. Jego wypracowywane we wcześniejszych pracach koncepcje związku imperializmu kapitalistycznego z poszukiwaniem „trwałego rozwiązania przestrzennego” (*spacial fix*) dla nagromadzonego kapitału, czy też

---

<sup>25</sup> D. Harvey, *Remarks on Recent Events in the Ukraine: A Provisional Statement*, davidharvey.org, <http://davidharvey.org/2022/02/%EF%BF%BCremarks-on-recent-events-in-the-ukraine-a-provisional-statement/> (25.02.2022).

<sup>26</sup> D. Harvey, *Anti-Capitalist Chronicles: Path Dependency, Ukraine, and Nuclear War*, «David Harvey's Anti-Capitalist Chronicles», <https://www.youtube.com/watch?v=0SzdiwuRpvC> (16.06.2022).



z procesem „akumulacji przez wyłączenie” są w tych analizach nieobecne. W pewnym sensie nie jest zaskakujące, bowiem nie wydają się do tej wojny pasować. Nie odnajdujemy jednak innych teoretycznych propozycji. Rywalizacja w praktyce sprowadzana jest tu do poziomu politycznej rywalizacji państw, a podejście do wojny staje się nieodległe od ram teoretycznych szkoły realistycznej w stosunkach międzynarodowych.

Wprost do pojęcia kapitalistycznego imperializmu odnosił się z kolei Alex Callinicos i inni twórcy utożsamiający się z nurtem międzynarodowego socjalizmu – wyrastającego z marksistowskiej interpretacji ZSRR od czasów stalinowskich i państw „demokracji ludowej” powstałych po II wojnie światowej jako reżimów państwowokapitalistycznych. To podejście wciąż nie pozostaje bez znaczenia dla ich bieżących analiz. W 2014 r., czyli w pięć lat po opublikowaniu książki *Imperialism and the Global Political Economy*, Callinicos napisał dłuższy tekst o konflikcie w Ukrainie (i wokół Ukrainy), który wciąż wyznacza jego ocenę ówczesnej i późniejszej wojny. Pisał wtedy:

„Tym, co czyniło konflikt na Ukrainie aktualnym, była naddeterminacja rywalizacji międzyimperialistycznej między USA, UE a Rosją, a także katastrofa transformacji tego kraju od kapitalizmu państwowego do rynkowego. [...] [Z] perspektywy marksistowskiej imperializm to coś więcej niż tylko potęga amerykańska. Klasyczna teoria imperializmu jest przede wszystkim teorią *konkurencji* wewnątrzkapitalistycznej. Imperializm jest systemem, formą przyjętą przez kapitalizm, kiedy koncentracja i centralizacja kapitału powodują połączenie konkurencji gospodarczej między kapitałami i konkurencji geopolitycznej między państwami. Działania Putina wyrażają dokładnie tę imperialistyczną logikę, łączącą obawy geopolityczne (przede wszystkim blokowanie ekspansji NATO) z motywacjami ekonomicznymi (lęk, że rosyjskie firmy zostaną wyciśnięte z rynku ukraińskiego przez europejskich rywali)”<sup>27</sup>.

Osiem lat później A. Callinicos w podobny sposób zarysowywał strukturalne zakorzenie wojny. Z takiego podejścia wynikało m.in., że „zachodnie mocarstwa imperialistyczne dla własnych interesów instrumentalizują narodową walkę Ukrainy przeciwko rosyjskiemu imperializmowi”<sup>28</sup>. Czy też, jak pisał w debacie z libańskim marksistą Gilbertem Ashcarem:

„Właściwie marksistowskie podejście polega na uznaniu, że obecna sytuacja obejmuje zarówno wojnę międzyimperialistyczną przez zastępcę (*proxy*), jak i wojnę o obronę narodową ze strony Ukrainy. To skomplikowane, ponieważ wymaga od nas

<sup>27</sup> A. Callinicos, *Imperial Delusions*, «International Socialism» 2014, nr 142.

<sup>28</sup> A. Callinicos, *The great power grab—imperialism and the war in Ukraine*, «Socialist Worker», <https://socialistworker.co.uk/features/the-great-power-grab-imperialism-and-war-in-ukraine/> (27.03.2022).

wspierania praw narodowych Ukraińców przy jednoczesnym sprzeciwianiu się wszelkim środkom – w tym sankcjom i dostawom broni przez NATO – które zasilają «fatalną spiralę» eskalacji międzyimperialistycznej»<sup>29</sup>.

W artykule z 2 maja pisał wprost: „To, co dzieje się na Ukrainie, nie jest tylko narodową walką z Rosją. To wojna zastępcza między imperialistycznymi mocarstwami”<sup>30</sup>. Odnosząc się przy tym do historycznego przykładu wojny koreańskiej jako wojny zastępczej.

W swych pisemnych i ustnych wypowiedziach po 24 lutego 2022 r. Callinicos nie przedstawiał pogłębionych analiz kapitalizmu rosyjskiego i ukraińskiego – inaczej niż w 2014 r. Robili to jednak jego ideowi towarzysze z pisma *International Socialism* (w szczególności Joseph Choonara i Rob Ferguson)<sup>31</sup>. Obaj w subtelny sposób rozwijali historyczną analizę procesów zachodzących w Ukrainie na tle geopolitycznej rywalizacji mocarstw, głównie od czasu upadku ZSRR i końca zimnej wojny. Warto tu zwrócić uwagę na spostrzeżenie poczynione przez R. Fergusona o znaczeniu wydarzeń w 1999 r. – nie tylko pierwszej fali rozszerzania NATO na wschód, ale i natowskich bombardowań Jugosławii bez mandatu ONZ – jako przełomowego momentu tworzenia się wykluczających się i rywalizujących bloków militarnych i gospodarczych w pozimnowojennej Europie.

Dodajmy, że pokrewne stanowisko dotyczące oceny wojny w Ukrainie zajęła redakcja wpływowego w kręgach lewicowych pisma *New Left Review*. W tym kontekście szczególną uwagę zwracają teksty Susan Watkins i Tony’ego Woodsa, łączące ogląd rywalizacji geopolitycznej z analizą procesów zachodzących w Rosji i Ukrainie. Woods tak ujął ich wzajemny związek:

„[P]ozorna dychotomia, jaka obecnie rozwija się między dwoma objaśniającymi schematami – jednym podkreślającym ekspansję NATO, drugim ukrytą od dawna siłę rosyjskiego nacjonalizmu; jednym rzekomo niewinniającym Rosję, drugim wyciszającym rolę NATO – jest ostatecznie fałszywa. Nie ma rzeczywistego świata, w którym nie doszło do ekspansji NATO, a pojawienie się coraz bardziej asertywnego i zmilitaryzowanego rosyjskiego nacjonalizmu jest nierozzerwalnie związane z tym procesem, ponieważ był on w dużej mierze przez niego napędzany i wzmacniany. W odniesieniu do Ukrainy, rosyjskie fantazje nacjonalistyczne stale wplątywane były w kalkulacje

---

<sup>29</sup> G. Ashcar, A. Callinicos, *Ukraine and anti-imperialism – Gilbert Achcar and Alex Callinicos debate*, «Socialist Worker», <https://socialistworker.co.uk/long-reads/ukraine-and-anti-imperialism-gilbert-achcar-and-alex-callinicos-debate/> (30.03.2022).

<sup>30</sup> A. Callinicos, *The conflict in Ukraine is an imperialist proxy war*, «Socialist Worker», <https://socialistworker.co.uk/alex-callinicos/the-conflict-in-ukraine-is-an-imperialist-proxy-war/> (2.05.2022).

<sup>31</sup> J. Choonara, *The devastation of Ukraine: NATO, Russia and imperialism*, «International Socialism» 2022, nr 174, <http://isj.org.uk/devastation-of-ukraine/> (29.03.2022); R. Ferguson, *Imperialism, war and the Eurasian faultline*, «International Socialism» 2022, nr 174, <http://isj.org.uk/eurasian-faultline/> (28.06.2022).

geostrategiczne, wspieranie interesów oligarchicznych w samozachowanie systemu «imitacyjnie demokratycznego». Jaką wagę przypisujemy tym czynnikom może podlegać dyskusji, ale to, że istnieją jednocześnie, nie powinno. Uznanie ich istnienia nie zmniejsza zresztą w żaden sposób odpowiedzialności Rosji za inwazję na Ukrainę. Raczej pomaga w jej wyjaśnieniu, umożliwiając zidentyfikowanie różnych ogniw w łańcuchu przyczynowym, które doprowadziły nas do tego momentu oraz rozróżnienie stopnia winy każdego aktora. Konsekwentna polityka antyimperialistyczna wymaga nie tylko potępienia kryminalnych wojen w miarę ich rozwoju, ale także zrozumienia pola rywalizacji między mocarstwami, która wciąż na nowo je wywołuje<sup>32</sup>.

Ujmowanie wojny w Ukrainie w odniesieniu do wielobiegunowej rywalizacji w ramach współczesnego kapitalizmu światowego wydaje bardziej odpowiadać na wyzwania teoretyczne niż wszelkie teorie oddzielające działania wojenne i okołowojenne współczesnych państw od dynamiki imperializmu kapitalistycznego. Wspomnijmy jednak, że szereg aktywistów i myślicieli, nie negując zakorzenienia wojny w Ukrainie w tej dynamice, odrzuca wnioski o dominującym w niej elemencie „wojny zastępczej”. Przykładem debatujący z Callinicosem Ashcar, wskazujący na błąd zacierania rozróżnienia między wojną a konfliktem. Jak argumentował, gdyby każda wojna dziejąca się na tle konfliktów między imperialistycznymi mocarstwami próbujących wpływać na jej przebieg miała być „wojną zastępczą”, znaczna większość współczesnych wojen miałaby taki charakter. Wniosek Ashcara jest taki, że niezależnie od istnienia tego konfliktu, wojna ma zasadniczo charakter narodowyzwoleniczej walki Ukrainy<sup>33</sup>.

Podobne stanowisko, w pogłębionej analizie, przedstawiła m.in. grupa myślicieli i działaczy z Ukrainy, Rosji, Niemiec, Polski i Szwajcarii pod koniec września 2022 r. Jak pisali, nawet jeśli „wojna może być rozumiana tylko w kontekście międzynarodowej rywalizacji między głównymi potęgami imperialistycznymi”, to „ludność ukraińska nie prowadzi natowskiej «wojny zastępczej» z Rosją, ale walczy o swą własną niezależność oraz o prawa demokratyczne i socjalne”. Autorzy argumentowali przy tym, że „liderzy NATO nie wydają się zainteresowani ani przedłużającą się wojną, ani jej eskalacją”, a „duża część kapitału nie ma interesu w długiej wojnie”, więc „wcześniej czy później rządy będą próbowały dojść do porozumienia z Putinem w sprawie tego, jak ponownie otworzyć świat rynków”<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> T. Wood, *Matrix of War*, «New Left Review», <https://newleftreview.org/issues/ii133/articles/tony-wood-matrix-of-war> (6.04.2022).

<sup>33</sup> G. Ashcar, A. Callinicos, tamże.

<sup>34</sup> I. Budraitskis, O. Dutchak, H. Etzbach, B. Gehrke, E. Gelinsky, R. Hürtgen, Z.M. Kowalewski, N. Lomonosova, H. Perekhoda, D. Pilash, Z. Popovych, P. Schmid, C. Wälz, P. Wielgosz, Ch. Zeller, *Support Ukrainian Resistance and Disempower Fossil Capital*, «Commons: Journal of Social Criticism – Спільне», <https://commons.com.ua/en/pidtrimka-ukray->

Trudno jednak uznać, że taka teza odpowiada empirycznej rzeczywistości. Niezależnie od stopnia zaangażowania poszczególnych państw zachodnich i od strat biznesowych polityka wojny gospodarczej i izolacji politycznej Rosji ze strony mocarstw zachodnich, wraz z towarzyszącą temu nową wersją ideologii „zderzenia cywilizacji”, nie wydaje się w żaden istotny sposób podważana. Przy tym wiodącą rolę grają tu Stany Zjednoczone i ich najbliżsi sojusznicy w Wielkiej Brytanii, Australii i większości państw Europy Środkowo-Wschodniej – zasadniczo dawna „koalicja chętnych” z czasów ataku na Irak. Teza o braku zainteresowania wojną ze strony dużej części kapitału i związana z tym wizja chęci jej rychłego zakończenia ze strony mocarstw zachodnich faktycznie powraca do liberalnych wizji braku kapitalistycznych interesów w wojnie, ponawiając problem instrumentalistycznego podejścia do charakteru państwa kapitalistycznego jako prostego narzędzia określonych interesów biznesowych. Oczywiście jest, że każde państwo kapitalistyczne musi brać pod uwagę w swych rachubach interesy poszczególnych, niezależnych od niego grup kapitałowych, jak i istnienie możliwych konfliktowych interesów i napięć między tymi grupami skutkujących różnymi naciskami na kształt bieżącej polityki. Jednocześnie jednak państwo kapitalistyczne jest samodzielnym podmiotem w ramach „własnej” klasy kapitalistycznej, mającym za zadanie jej zabezpieczenie i rozwój gospodarczy jako całości w rywalizacji z innymi państwami. Ryzyko wojenne jest wpisane w strukturę tej rywalizacji. Przy tym kalkulacje ze strony władz politycznych państw dotyczące oczekiwanych korzyści i strat osiągniętych dzięki „operacjom militarnym” często okazują się zawodne ze względu na ich konkurencyjny charakter. To samo dotyczy uwikłania w wojny przy braku bezpośredniego zaangażowania wojskowego. Przy czym w obu przypadkach sieci zależności gospodarczych, politycznych i militarnych mogą powodować, że dane państwo może uznać zaangażowanie w wojnę – w takiej czy innej postaci – za „konieczność” przyjmowaną bez entuzjazmu. Wojna w Ukrainie nie jest bynajmniej pierwszym przykładem wojny kapitalistycznego świata, na której istotna część burżuazji zaangażowanych w nią państw może okazać się stratna.

Jednocześnie można uznać, że w  *pewnym sensie* prawdą jest problematyczność pojęcia wojny zastępczej. Po części z powodu trudności w uchwyceniu momentu, w którym możemy uznać, że pomoc zewnętrznych aktorów dla wojujących stron kwalifikuje już do takiej etykiety. Po części dlatego, że w ramach tego pojęcia zatarciu ulega sytuacja, gdy obie strony walczą „przez zastępcę” i gdy jedna ze stron jest w wojnę zaangażowana bezpośrednio. W tym przypadku nakładanie  *jedynie* ramy pojęciowej wojny zastępczej nie

---

inskogo-oporu-j-pidvazhennya-vladi-vikopnogo-kapitalu/?fbclid=IwAR3pCWSB-wcGL0-ZJHxbPizBUgCJNxUS-CurSZmqspBlmehNNeRrTC7C9Vk (27.09.2022).

różnicowały sytuacji, gdyby wojna prowadzona była przez Białoruś i Ukrainę – w obu przypadkach z potężniejszymi protektorami – i obecnej sytuacji bezpośredniej inwazji rosyjskiej. Dla obrazu całości pomocne wydaje się więc doprecyzowanie, czy mamy do czynienia z „symetryczną”, czy „asymetryczną” wojną zastępczą, każdorazowo wskazując sposób i stopień zaangażowania walczących stron. Ta uwaga nie oznacza jednak, że wspomniany sposób i stopień zaangażowania stron trzecich w wojnę nie ma znaczenia dla jej społecznej i politycznej treści. W ujęciu proponowanym przez cytowaną powyżej grupę *formalnie* uznaje się istnienie międzyimperialistycznego konfliktu w kontekście wojny w Ukrainie, ale to uznanie nie ma żadnego przełożenia na wyjaśnienie spektakularnych działań zhegemonizowanego przez USA świata zachodniego w aspektach militarnym, gospodarczym, kulturalnym i ideologicznym. Innymi słowy, gdyby świat składał się tylko z Rosji i Ukrainy, ocena przyczyn i charakteru tej wojny byłaby w istocie taka sama. Autorzy odrzucają pojęcie wojny zastępczej, odnosząc się do motywacji ludności ukraińskiej, co jest rodzajem uchylecia się od problemu wielopłaszczyznowego zaangażowania w tę wojnę ze strony mocarstw zachodnich.

Jednak samo przyjęcie perspektywy wyjaśnienia wojny w ramach teorii wielobiegowego imperializmu nie zwalnia od zmierzenia się z konkretnym wyzwaniem jej pozornej nieracjonalności z kapitalistycznego punktu widzenia, w tym z bezpośrednimi interesami rosyjskiej burżuazji. Wyzwanie to podjął wspomniany już ukraiński myśliciel Wołodymyr Iszczenko, zasadniczo sympatyzujący z postrzeganiem konfliktu w Ukrainie w ramach międzyimperialistycznej rywalizacji. W. Iszczenko dokonał próby konkretyzacji diagnozy interesów klasowych prowadzącej do decyzji o inwazji rosyjskiej w lutym 2022 r., widząc ją w kontekście przetargu w ramach rosyjskiej kapitalistycznej klasy rządzącej i chęci utrzymania się przy władzy jej dominującej części. Jak pisał:

„Ta wojna jest prowadzona w racjonalnym interesie rosyjskiej klasy rządzącej. To jest jej walka o przetrwanie. Próbuje ona przedstawić wojnę jako walkę o przetrwanie Rosji. Jednak prawdziwym sednem sprawy i prawdziwą stawką jest przetrwanie pewnej konkretnej części klasy kapitalistycznej – kapitalistów politycznych. Ich przewagą w kapitalizmie są korzyści, często nieformalne, wybiórcze, jakie otrzymują od państwa (wielu nazywa to w skrócie «korupcją») – nie innowacje technologiczne czy szczególnie tania siła robocza.

Poradzieccy kapitaliści polityczni pojawili się w procesie upadku państwa radzieckiego i wtedy też stali się ogromnie bogaci – poprzez rozkradanie państwa. To dlatego mają tak wielką obsesję na punkcie suwerenności. Żądają monopolistycznej kontroli nad państwem, która nie powinna być dzielona z żadnymi innymi frakcjami krajowego, a tym bardziej ponadnarodowego kapitału.

[...] Przez tę wojnę rosyjscy kapitaliści polityczni próbują wyeliminować pewne egzystencjalne zagrożenia za pomocą siły militarnej i wykorzystać okazję do utrwa-

lenia swoich rządów w nowym systemie politycznym – bardziej ideowym i bardziej mobilizującym społeczeństwo. Stawką jest istnienie suwerennego centrum akumulacji kapitału w przestrzeni poradzieckiej. Jeśli nie uda im się tego osiągnąć, efektem wojny może być rozpad tego centrum i zawarcie przez różne części elit poradzieckich nowych sojuszy z unijnymi, amerykańskimi i chińskimi ośrodkami władzy<sup>35</sup>.

Podjęta przez Iščzenkę próba konkretyzacji interesów stojących za decyzją o inwazji na Ukrainę zasługuje na uznanie. Jednak wskazywanie na przetargi w ramach rosyjskiej klasy panującej jest co najmniej niepełne, jeśli nie umieści się ich w kontekście strategii samego państwa rosyjskiego jako państwa kapitalistycznego. Bez niej analiza wciąż pozostaje w ramach instrumentalistycznego podejścia do relacji państwa i właścicieli kapitału – tymczasem właśnie takie podejście wydaje się głównym problemem rozmaitych ujęć negujących kapitalistyczny charakter obecnej wojny. W istocie podejście to przypomina krytyczny liberalizm J.A. Hobsona, piszącego 120 lat temu, że imperializm jest „nie do obrony jako polityka biznesowa”, ale oznacza, że „interesy biznesowe narodu jako całości podporządkowane są interesom pewnych sekcji, które uzurpują sobie kontrolę nad zasobami narodowymi i używają ich dla własnych, prywatnych korzyści”<sup>36</sup>. Państwo kapitalistyczne nie jest jednak prostym narzędziem zewnętrznej wobec niego klasy kapitalistycznej, czy którejkolwiek z jej frakcji. Jego zadaniem jest zapewnienie jak najskuteczniejszej akumulacji kapitału w konkurencji z innymi państwami kapitalistycznymi. Do tego celu, także w ramach wewnętrznego przetargu (tym silniejszego im głębsze są tendencje kryzysowe i problemy z „odpowiednim” poziomem tejże akumulacji), wprzęga się nie tylko działania bezpośrednio ekonomiczne. W takim ujęciu można wyjaśnić powiązanie interesów gospodarczych i używanych przez państwo instrumentów w celu ich realizacji – w tym instrumentów militarnych. Konkretyzację interesów stojących za określonymi wyborami wśród państw uwikłanych w geopolityczną rywalizację na danym obszarze – włącznie z podjęciem ryzyka wojny – należałoby więc zacząć od analizy realizacji przez nie podstawowej funkcji zabezpieczenia „wzrostu gospodarczego”, dostępnych metod poprawienia własnych osiągnięć w tym względzie oraz nadziei na rozwiązanie kryzysów (ekonomicznych, ale i ideologicznych) związanych z niedomaganiem na tym polu.

---

<sup>35</sup> W. Iščzenko, *Dlaczego rosyjscy polityczni kapitaliści poszli na wojnę – i jak wojna może zakończyć ich rządy* (wywiad z Małgorzatą Kulbaczewską-Figat), «CrossBorderTalks», <https://www.crossbordertalks.eu/pl/2022/08/01/polityczni-kapitalisci-rosja-ukraina/> (1.08.2022).

<sup>36</sup> J.A. Hobson, *Imperialism: A Study*, Ann Arbor Paperbacks University of Michigan Press, 1965 (1902), s. 46.

## Imperializm rosyjski na tle problemów rozwoju kapitalizmu w Rosji

Analiza imperializmu rosyjskiego, w kontekście międzypaństwowej rywalizacji, wymaga więc zrozumienia problemów rozwoju gospodarczego Rosji – nie tylko w kontekście całego procesu transformacji, ale okresie władzy W. Putina od 1999 r., a szczególnie w ostatniej dekadzie. Już w „manifestie millenijnym” z grudnia 1999 r. Putin mówił o konieczności szybszego rozwoju gospodarczego, rozwoju nowoczesnych technologii i integracji z gospodarką światową. W 2008 r. nowy prezydent Dmitrij Miedwiediew użył metafory „czterech in”: infrastruktury, inwestycji, instytucji i innowacji, z deklarowanym celem stania się przez Rosję czołową gospodarką świata opartą na wiedzy i technologicznie zaawansowanych gałęziach przemysłu. Przede wszystkim jednak w maju 2012 r., po ponownym objęciu prezydentury przez Putina, władze rosyjskie ogłosiły cele rozwoju gospodarczego, które zasadniczo miały przekształcić Rosję z państwa opartego głównie o eksport surowców energetycznych ku państwu opartemu o rozwój wysokich technologii. *Potrzebujemy nowej gospodarki*, jak głosił tytuł podpisanego przez W. Putina artykułu w jednej z czołowych rosyjskich gazet biznesowych. Niezależnie od propagandowego charakteru tych deklaracji kryła się za nimi zarówno diagnoza słabości kapitalizmu rosyjskiego, jak i chęć jego transformacji i zmiany miejsca w gospodarce światowej. W 2012 r. władze Federacji Rosyjskiej zobowiązały się więc m.in. do osiągnięcia tempa wzrostu gospodarczego powyżej średniej globalnej, powstania 25 milionów „wysoko produktywnych” miejsc pracy do 2020 r., zwiększenia udziału inwestycji w PKB do 25% w 2015 r. i 27% w 2018 r., zwiększenia o 130% udziału „sektorów wysokich technologii i naukowo-intensywnych” w PKB i o 150% produktywności pracy do 2018 r. w porównaniu do 2011 r.<sup>37</sup> W tymże 2018 kolejny prezydencki dekret i związane z nim strategiczne plany mówiły m.in. o rozwoju technologii cyfrowych w gospodarce, wsparciu „wysoko produktywnych biznesów zorientowanych na eksport” i wejściu Federacji Rosyjskiej do grona pięciu największych gospodarek świata do 2024 r. dzięki wzrostowi przekraczającemu międzynarodowy poziom<sup>38</sup>. Dodajmy, że ta wizja gospodarczej rekonstrukcji i zmiany pozycji Rosji w ramach kapitalizmu światowego opierała się o chęć

<sup>37</sup> President of Russia, *Events: Executive Order on long-term state economic policy*, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/15232> (7.05.2012); R. Connolly, *The Russian Economy: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, 2020, s. 22, 86–93.

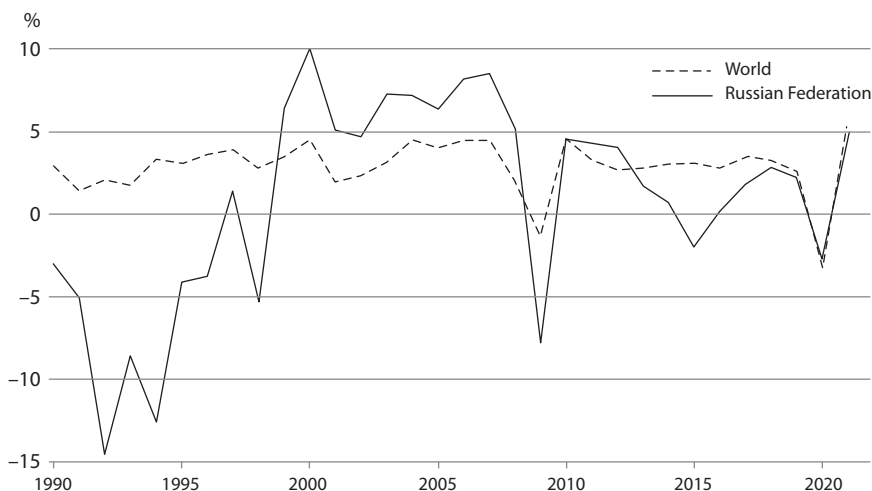
<sup>38</sup> President of Russia, *The President signed Executive Order On National Goals and Strategic Objectives of the Russian Federation through to 2024*, <http://en.kremlin.ru/acts/news/57425> (7.05.2018); V.V. Moiseev, E.A. Karelina, M.Yu. Karelina, R.A. Khalturin, C.E. Zaslavsky, *Current Problems of Russian Economy, Proceedings of the International Conference "Topical Problems of Philology and Didactics: Interdisciplinary Approach in Humanities and Social*

integracji w jego ramach. Federacja Rosyjska w 2012 r. stała się częścią Światowej Organizacji Handlu, jednocześnie rozwijając projekt Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej, mającej być gospodarczą i geopolityczną alternatywą wobec Unii Europejskiej. Jak wiadomo, właśnie na tle konieczności wyboru przez ukraińską klasę panującą między obiema tymi instytucjami doszło do wybuchu protestów w 2013 r. ostatecznie zakończonych ucieczką ówczesnego prezydenta i geopolitycznym zwrotem w kierunku mocarstw zachodnich.

Czy plany gospodarczej transformacji Rosji udało się zrealizować? W niewielkim stopniu. Odczuwalnym społecznie skutkiem reform było podniesienie w 2018 r. wieku emerytalnego o pięć lat, zwiększenie podatku od wartości dodanej z 18 do 20%, opodatkowanie osób samozatrudnionych oraz zwiększenie akcyzy m.in. na paliwo, alkohol i papierosy<sup>39</sup>. Proste próby gromadzenia finansowych zasobów państwa nie przełożyły się jednak na zasadniczą zmianę jego struktury gospodarczej i miejsca w gospodarce światowej. Szereg danych pokazuje porażkę na tym polu.

Wzrost gospodarczy Rosji miał przekraczać światową średnią, tymczasem relacja do tej średniej wyglądała w drugiej dekadzie XXI wieku mniej korzystnie niż w poprzedniej.

**Wykres 1.** Coroczny wzrost PKB Federacji Rosyjskiej i świata w latach 1990–2021



Źródło: The World Bank Data, *GDP growth (annual %) – Russian Federation, World, 1961–2021, World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=RU-1W> (10.11.2022).

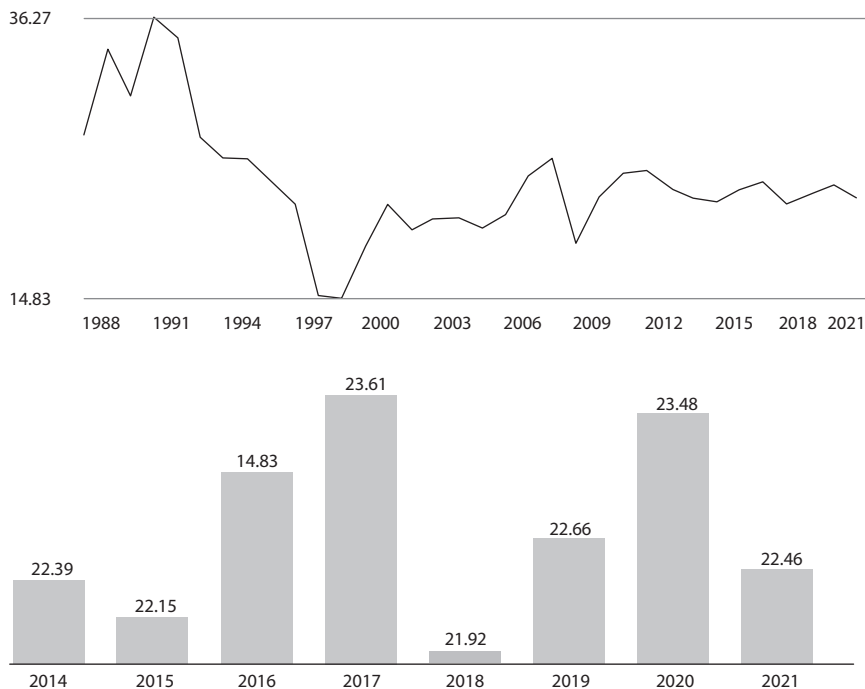
*Sciences*” (TPHD 2018), «Atlantis Press», <https://www.atlantis-press.com/proceedings/tphd-18/55916700>, zapis online 04.2019.

<sup>39</sup> V.V. Moiseev, E.A. Karelina, M. Yu. Karelina, R.A. Khalturin, C.E. Zaslavsky, *Current Problems of Russian Economy...*, s. 296.



Udział inwestycji kapitałowych w PKB miał istotnie wzrosnąć. Faktycznie mamy do czynienia z ich długoletnią stagnacją.

**Wykres 2.** Inwestycje kapitałowe jako procent PKB



Źródło: theGlobalEconomy.com na podstawie danych Banku Światowego, The World Bank, *Russia: Capital investment, percent of GDP*, [https://www.theglobaleconomy.com/Russia/capital\\_investment/](https://www.theglobaleconomy.com/Russia/capital_investment/) (10.11.2022).

Wzrost produktywności pracy, który miał przyspieszyć, notował w kolejnych „pięciolatkach” widoczną tendencję spadkową.

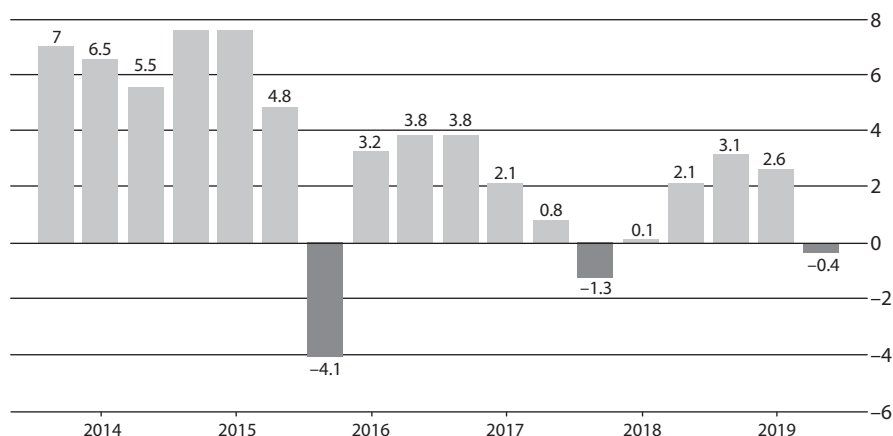
Dodajmy do tego stagnację udziału średnio i wysoko zaawansowanej technologicznie wytwórczości w jej całości – 26% wytwarzanej wartości dodanej w 2019 r. (w porównaniu do 27% w 2012 r. i 29% w 2015 r.)<sup>40</sup>; wciąż niewielki udział eksportu związanego z zastosowaniem wysokich technologii w całości eksportu wytwórczego – 9% w 2012 r., 16% w 2015 r., 12% w 2017 r., 9% w 2020 r.<sup>41</sup>; załamanie rosnącego w pierwszej połowie drugiej dekady

<sup>40</sup> The World Bank Data, *Medium and high-tech manufacturing value added (% manufacturing value added) – Russian Federation, 1990–2019*, <https://data.worldbank.org/indicator/NV.MNF.TECH.ZS.UN?locations=RU> (10.11.2022).

<sup>41</sup> The World Bank, *High-technology exports (% of manufactured exports) – Russian Federation, 2007–2020*, <https://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.TECH.MF.ZS?locations=RU> (10.11.2022).

XXI wieku udziału technologii informacyjnych i komunikacyjnych w całości eksportu – 0,31% w 2012 r., 0,42% w 2013 r., 0,81% w 2015 r., 0,47% w 2018 r., 0,53% w 2019 r.<sup>42</sup> oraz stagnacją w wydatkach na badania i rozwój – 1,03% w 2012 r., 1,1% w 2020 r. w porównaniu do 1,29% w 2003 r.<sup>43</sup>

**Wykres 3.** Produktywność (realna wartość dóbr wyprodukowanych przez jednostkę pracy w określonym czasie)



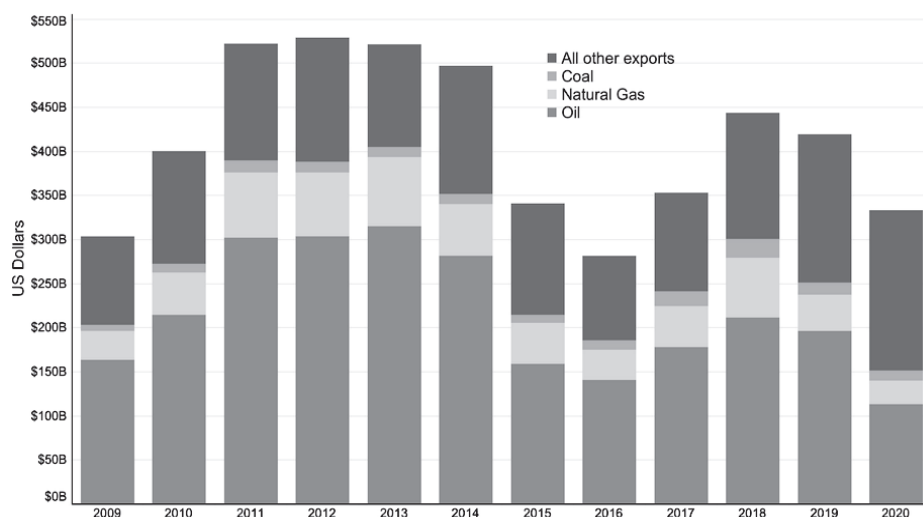
Źródło: [tradingeconomics.com](https://tradingeconomics.com/russia/productivity) na podstawie danych rosyjskiej Federalnej Służby Statystyki Państwowej, *Russia, Productivity*, <https://tradingeconomics.com/russia/productivity> (10.11.2022).

*Last but not least*, próba uniezależnienia się od eksportu węglowodorów także zakończyła się porażką. Według danych Departamentu Statystyki Banku Centralnego Federacji Rosyjskiej w 2021 r. eksport produktów mineralnych stanowił 56,2% (o wartości 276,5 mld USD), z czego eksport paliw i produktów energetycznych 54,4% rosyjskiego eksportu. David Victor z Uniwersytetu Kalifornijskiego, na bazie danych British Petroleum i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, przedstawił dane dotyczące struktury rosyjskiego eksportu w latach 2009–2020 nieco bardziej korzystne z punktu widzenia jego dywersyfikacji<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> The United Nations, theGlobalEconomy.com, *Russia: Information technology exports*, [https://www.theglobaleconomy.com/Russia/information\\_technology\\_exports](https://www.theglobaleconomy.com/Russia/information_technology_exports) (10.11.2022).

<sup>43</sup> The World Bank Data, UNESCO Institute for Statistics, *Research and development expenditure (% of GDP), 1996–2020*, <https://data.worldbank.org/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?locations=RU> (10.11.2022).

<sup>44</sup> D. Victor, *The Role of Energy Markets in the War in Ukraine (UPDATED)*, «ECONOFACT», <https://econofact.org/the-role-of-energy-markets-in-the-war-in-ukraine> (16.09.2022).

**Wykres 4.** Rosyjskie dochody (earnings) z eksportu 2009–2020

Źródło: D. Victor, ECONOFACT.

Należy jednak podkreślić, że przy wciąż widocznej dominacji eksportu surowców energetycznych, statystyka Banku Centralnego pokazuje także, że wśród pozostałych części eksportu istotne znaczenie mają także towary relatywnie niskoprzetworzone, jak żywność i surowce rolnicze (7,3%), metale żelazne i artykuły z nich zrobione (6,7%), metale i kamienie rzadkie i artykuły z nich zrobione (6,4%). Produkty chemiczne i guma stanowiły 7,7%, a zawierający najbardziej technologicznie zaawansowane towary obszar określony jako „maszyneria, sprzęt i środki transportu” – 6,6% eksportu<sup>45</sup>. Nawet jeśli doszło do pewnej zmiany w strukturze rosyjskiego eksportu, nie wpłynęło to na jego przesunięcie ku bardziej zaawansowanym procesom produkcyjnym.

Faktycznie sektorami związanymi z wysokimi technologiami, w których Federacja Rosyjska miała realne znaczenie w ramach globalnego eksportu, pozostawał eksport broni oraz technologii nuklearnych. W obu przypadkach to spuścizna po gospodarce ZSRR, a dobór ten jest sam w sobie wymowny. Rosja jest czołowym i rozwijającym się eksporterem reaktorów nuklearnych – ze zdecydowanie najwyższym jego udziałem w skali globalnej w 2021 r. – co ma wymiar nie tylko ekonomiczny, ale i geopolityczny. Należy jednak dodać, że wartość tego eksportu (wzrastająca z ponad 2,1 mld USD w 2019 r. do

<sup>45</sup> Bank of Russia, *2021 Balance of Payments, International Investment Position and External Debt of the Russian Federation*, s. 31, [cbr.ru/Content/Document/File/126052/bp\\_e.pdf](http://cbr.ru/Content/Document/File/126052/bp_e.pdf), 2022.

blisko 12,8 mld USD w 2021 r.<sup>46</sup>) to wciąż niewielka część wartości eksportu surowców mineralnych. Z kolei w odniesieniu do eksportu broni Rosja – choć od lat pozostająca na tym polu na drugim miejscu na świecie z 19% udziału w globalnym eksporcie głównych rodzajów uzbrojenia w latach 2017–2021 (w porównaniu do 39% Stanów Zjednoczonych) – zanotowała w tym okresie spadek udziału na tym polu o 26%<sup>47</sup>.

## **Podsumowanie**

Nie jest tak, że nieudana próba rekonstrukcji kapitalizmu rosyjskiego automatycznie doprowadziła do wojny. Działania w ramach rywalizacji mocarstw imperialistycznych znajdują się jednak z niespełnieniem projektu gospodarczej modernizacji w *dialektycznej interakcji*. Podobnie zresztą, jak przetargi w ramach klasy panującej i jej kryzys ideologiczny. Ostatecznie sam ten projekt był wynikiem presji konkurencyjnej wynikającej z rywalizacji państw w ramach kapitalizmu światowego. Wymiary ekonomiczne, geopolityczne i ideologiczne są tu więc nierozzerwalnie splecione. W tym kontekście pojawia się nie tylko „konieczność” odpowiedzi – ale i wybór jej konkretnej postaci – na wyzwania ze strony geopolitycznych rywali. Wśród tych wyzwań swoje miejsce miały zarówno wieloletnie umacnianie NATO w regionie, kruszenie się globalnej hegemonii Stanów Zjednoczonych oraz diagnoza ich słabości w kontekście odrotu z Afganistanu, jak i oczywiście pełen tragizmu (także w stosunkach wewnętrznych) zwrot ukraińskiej klasy rządzącej z ekonomicznego i politycznego balansowania między Zachodem a Rosją ku dążeniu do włączenia się w gospodarcze i militarne struktury Zachodu.

Właśnie na tym tle pojawia się kwestia dysproporcji między rosyjską siłą militarną a gospodarczą, o której pisał Ilia Matwiejew – i chęć wykorzystania siły militarnej w celu maskowania i przewyższania problemów gospodarczych. Szczególnie, że używanie tej siły w Syrii i Libii, jakkolwiek brutalne, wydawało się dobrze służyć realizacji mocarstwowych interesów Federacji Rosyjskiej. Dodajmy przy tym, że taka dysproporcja nie jest wyłącznie rosyjską specyfiką. Podobny rozdźwięk istnieje także w Stanach Zjednoczonych (choć

---

<sup>46</sup> The World Bank, *World Integrated Trade Solutions, Nuclear reactors exports by country, 2019, 2021*, [https://wits.worldbank.org/trade/comtrade/en/country/ALL/year/2019/tradeflow/Exports/partner/WLD/product/840110,\\_https://wits.worldbank.org/trade/comtrade/en/country/ALL/year/2021/tradeflow/Exports/partner/WLD/product/840110](https://wits.worldbank.org/trade/comtrade/en/country/ALL/year/2019/tradeflow/Exports/partner/WLD/product/840110,_https://wits.worldbank.org/trade/comtrade/en/country/ALL/year/2021/tradeflow/Exports/partner/WLD/product/840110) (10.11.2022).

<sup>47</sup> Stockholm International Peace Research Institute, *International Arms Transfer Database*, <https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/arms-and-military-expenditure/international-arms-transfers> (3.11.2022).

przy większej sile na obu polach) i jest istotną częścią zrozumienia strategii geopolitycznej amerykańskiego imperializmu. W przypadku Rosji dodatkowym elementem wydaje się narastająca słabość tamtejszej ideologicznej *soft power*, o czym także pisał Wołodimir Łuszczenko<sup>48</sup>, co jeszcze bardziej skłaniało ku używaniu *hard power*, postrzeganej (przynajmniej do niedawna) jako własny kluczowy atut. Siła militarna miała zarówno utrzymać „bliską zagranicę” pod rosyjską kuratelą, odpierając presję zachodnich konkurentów, jak i pomóc w ideologicznej mobilizacji wewnątrz państwa – w obu przypadkach w kontekście gospodarczej słabości i niemocy zmiany tego stanu rzeczy.

Przywołując znaną maksymę von Clausewitza, wielokrotnie cytowanego zresztą w tej kwestii przez Lenina – wojna w Ukrainie po raz kolejny okazuje się „kontynuacją polityki innymi środkami”. Jeśli rywalizacja geopolityczna była tragicznym ciężarem, bez którego nie sposób było zrozumieć procesów politycznych zachodzących w Ukrainie przed 24 lutego 2022 r., byłoby co najmniej zaskakujące, gdyby kluczowa rola tej rywalizacji nagle znikła wraz z rozpoczęciem wojny w pełnej skali. Z pewnością samo w sobie stanowiłoby to istotne wyzwanie dla teorii imperializmu kapitalistycznego – szczególnie w jej marksistowskich wersjach. Wydaje się jednak, że wojna ta potwierdziła nie tylko pluralistyczny charakter współczesnego imperializmu – główne wyzwania teoretyczne stawiając przed teoriami ten pluralizm negującymi – ale i znaczenie rywalizacji mocarstw w kształtowaniu jej geopolitycznej treści. Innymi słowy nie sposób zrozumieć istoty wojny w Ukrainie bez odniesienia do lokalnej i globalnej rywalizacji mocarstw. Przy tym specyfika geopolityki kapitalizmu polega na jej zespoleniu ze strategiami państw dążących do jak najskuteczniejszego pomnażania kapitału we własnych granicach. Szereg problemów teoretycznych, na czele z niemożnością połączenia wojny z interesami gospodarczymi, wynika z pomijania problemu istoty państwa kapitalistycznego, a w praktyce przyjmowania w tej kwestii błędnej, instrumentalistycznej perspektywy pokrewnej tradycji liberalnej. Wydaje się, że postawienie państw kapitalistycznych – jako specyficznych i złożonych podmiotów będących częścią kapitalistycznej konkurencji – w centrum analizy współczesnego imperializmu pozwala skutecznie sprostać tym wyzwaniom. Szczególnie,

<sup>48</sup> V. Ishchenko, O. Zhuravlev, *How Maidan Revolutions Reproduce and Intensify the Post-Soviet Crisis of Political Representation*, «PONARS EURASIA», <https://www.ponarseurasia.org/how-maidan-revolutions-reproduce-and-intensify-the-post-soviet-crisis-of-political-representation> (18.10.2021); V. Ishchenko, *Ukraine in the vicious circle of the post-Soviet crisis of hegemony*, «Left East», <https://lefteast.org/ukraine-in-the-vicious-circle-of-the-post-soviet-crisis-of-hegemony/> (29.10.2021); V. Ishchenko, *Towards the Abyss (wywiad)*, «New Left Review», nr 133/134, <https://newleftreview.org/issues/ii133/articles/volodymyr-ishchenko-towards-the-abyss> (1.04.2022).

jeśli towarzyszyć temu będzie konkretna analiza powiązania gospodarczych i pozagospodarczych (z militarnymi na czele) środków, poprzez które klasa panująca danego państwa dąży do poprawy własnej pozycji w globalnym wyścigu.

## Bibliografia

- Amin S., *Russia and the Ukraine crisis: The Eurasian Project in conflict with the triad imperialist policies*, «Mronline» 03.2014 r., <https://mronline.org/2022/05/07/russia-and-the-ukraine-crisis-the-urasian-project-in-conflict-with-the-triad-imperialist-policies/> (7.05.2022).
- Ashcar G., Callinicos A., *Ukraine and anti-imperialism – Gilbert Achcar and Alex Callinicos debate*, «Socialist Worker», <https://socialistworker.co.uk/long-reads/ukraine-and-anti-imperialism-gilbert-achcar-and-alex-callinicos-debate/> (30.03.2022).
- Banaji J., *Russian Capitalism Today: A Case of 'Primacy of Politics'?*, «Commons: Journal of Social Criticism – Спільне», <https://commons.com.ua/en/rosijskij-kapitalizm-sogodni-vipadok-primatu-politiki/> (23.06.2022).
- Bank of Russia, *2021 Balance of Payments, International Investment Position an External Debt of the Russian Federation*, [cbr.ru/Content/Document/File/126052/bp\\_e.pdf](https://www.cbr.ru/Content/Document/File/126052/bp_e.pdf), 2022.
- Boeing Revenue 2010–2022, BA, <https://www.macrotrends.net/stocks/charts/BA/boeing/revenue> (10.11.2022).
- Budraitis I., Dutchak O., Etzbach H., Gehrke B., Gelinsky E., Hürtgen R., Kowalewski Z.M., Lomonosova N., Perekhoda H., Pilash D., Popovych Z., Schmid P., Wälz C., Wielgosz P., Zeller Ch., *Support Ukrainian Resistance and Disempower Fossil Capital*, «Commons: Journal of Social Criticism – Спільне», <https://commons.com.ua/en/pidtrimka-ukrayinskogo-oporu-j-pidvazhennya-vladi-vikopnogo-kapitalu/?fbclid=IwAR3pCWSB-wcGLO-ZJHxbPizBUgCJNXUS-CurSZmqspBlmehNNeRrTC7C9Vk> (27.09.2022).
- Callinicos A., *Imperial Delusions*, «International Socialism» 2014, nr 142.
- Callinicos A., *The conflict in Ukraine is an imperialist proxy war*, «Socialist Worker», <https://socialistworker.co.uk/alex-callinicos/the-conflict-in-ukraine-is-an-imperialist-proxy-war/> (2.05.2022).
- Callinicos A., *The great power grab—imperialism and the war in Ukraine*, «Socialist Worker», <https://socialistworker.co.uk/features/the-great-power-grab-imperialism-and-war-in-ukraine/> (27.03.2022).
- Carchedi G., Roberts M., *The Economics of Modern Imperialism*, «Historical Materialism», [https://brill.com/view/journals/hima/29/4/article-p23\\_2.xml#d38520911e600](https://brill.com/view/journals/hima/29/4/article-p23_2.xml#d38520911e600) (27.12.2021).
- Choonara J., *The devastation of Ukraine: NATO, Russia and imperialism*, «International Socialism» 2022, nr 174, <http://isj.org.uk/devastation-of-ukraine/> (29.03.2022).
- Connolly R., *The Russian Economy: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, 2020.
- Ferguson R., *Imperialism, war and the Eurasian faultline*, «International Socialism» 2022, nr 174, <http://isj.org.uk/eurasian-faultline/> (28.06.2022).
- Fleck A., *Big Oil: Oil Companies Profit As Fuel Prices Soar*, «Statista», <https://www.statista.com/chart/27887/big-oil-sees-profits-increase/> (1.08.2022).
- Fukuyama F., *Putin's war on the liberal order*, «Financial Times», <https://www.ft.com/content/d0331b51-5d0e-4132-9f97-c3f41c7d75b3> (4.03.2022).
- Fukuyama F., *Preparing for Defeat*, «American Purpose», <https://www.americanpurpose.com/blog/fukuyama/preparing-for-defeat/> (10.03.2022).

- Harvey D., *Remarks on Recent Events in the Ukraine: A Provisional Statement*, davidharvey.org, <http://davidharvey.org/2022/02/%EF%BF%BCremarks-on-recent-events-in-the-ukraine-a-provisional-statement/> (25.02.2022).
- Hobson J.A., *Imperialism: A Study*, Ann Arbor Paperbacks University of Michigan Press, 1965 (1902).
- Hudson M., *Economist Michael Hudson on decline of dollar, sanctions war, imperialism and financial parasitism* (wywiad udzielony Benjaminowi Nortonowi), «Multipolarista», <https://multipolarista.com/2022/05/11/michael-hudson-dollar-sanctions-imperialism/> (11.05.2022).
- Insinna V., *US arms sales rebound back to \$50B in fiscal 2022*, «Breaking Defense», <https://breakingdefense.com/2022/10/us-arms-sales-rebound-back-to-50b-in-fiscal-2022/> (11.10.2022).
- International Monetary Fund, *World Economic Outlook. Countering the Cost-of-Living Crisis*, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022> (10.11.2022).
- Ishchenko V., *Ukraine in the vicious circle of the post-Soviet crisis of hegemony*, «Left East», <https://lefteast.org/ukraine-in-the-vicious-circle-of-the-post-soviet-crisis-of-hegemony/> (29.10.2021).
- Ishchenko V., Zhuravlev O., *How Maidan Revolutions Reproduce and Intensify the Post-Soviet Crisis of Political Representation*, «PONARS EURASIA», <https://www.ponarseurasia.org/how-maidan-revolutions-reproduce-and-intensify-the-post-soviet-crisis-of-political-representation/> (18.10.2021).
- Left East, *Russia's War on Ukraine: Imperial Ideology or Class Interest?*, <https://lefteast.org/russias-war-on-ukraine-imperial-ideology-or-class-interest/> (3.06.2022).
- Lockheed Martin Revenue 2010–2022, LMT, <https://www.macrotrends.net/stocks/charts/LMT/lockheed-martin/revenue> (10.11.2022).
- Moiseev V.V., Karelina E.A., Karelina M.Yu., Khalturin R.A., Zaslavsky C.E., *Current Problems of Russian Economy, Proceedings of the International Conference "Topical Problems of Philology and Didactics: Interdisciplinary Approach in Humanities and Social Sciences" (TPHD 2018)*, «Atlantic Press», <https://www.atlantispress.com/proceedings/tphd-18/55916700>, zapis online 04.2019 (10.11.2022).
- Monthly Review, *Notes from the editors*, nr 73/11, 2022, «MRonline», [https://monthlyreview.org/2022/04/01/mr-073-11-2022-04\\_0/](https://monthlyreview.org/2022/04/01/mr-073-11-2022-04_0/) (10.03.2022).
- Negri A., Guilhot N., *New Reality?*, «New Left Review», <https://newleftreview.org/sidecar/posts/new-reality> (19.08.2022).
- Norfield T., *Imperialism, A Marxist Understanding*, «Socialist Economics», <http://www.socialisteconomist.com/2019/03/imperialism-marxist-understanding.html> (22.03.2019).
- President of Russia, *The President signed Executive Order On National Goals and Strategic Objectives of the Russian Federation through to 2024*, <http://en.kremlin.ru/acts/news/57425> (7.05.2018).
- Raytheon Technologies Revenue 2010–2022, RTX, <https://www.macrotrends.net/stocks/charts/RTX/raytheon-technologies/revenue> (10.11.2022).
- Trading Economics, *Russia, Productivity*, <https://tradingeconomics.com/russia/productivity> (10.11.2022).
- The United Nations, theGlobalEconomy.com, *Russia: Information technology exports*, [https://www.theglobaleconomy.com/Russia/information\\_technology\\_exports/](https://www.theglobaleconomy.com/Russia/information_technology_exports/) (10.11.2022).
- Victor D., *The Role of Energy Markets in the War in Ukraine (UPDATED)*, «ECONOFACT», <https://econofact.org/the-role-of-energy-markets-in-the-war-in-ukraine> (16.09.2022).

- Wood T., *Matrix of War*, «New Left Review», <https://newleftreview.org/issues/ii133/articles/tony-wood-matrix-of-war> (6.04.2022).
- The World Bank, *High-technology exports (% of manufactured exports) – Russian Federation, 2007–2020*, <https://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.TECH.MF.ZS?locations=RU> (10.11.2022).
- The World Bank, theGlobalEconomy.com, *Russia: Capital investment, percent of GDP*, [https://www.theglobaleconomy.com/Russia/capital\\_investment/](https://www.theglobaleconomy.com/Russia/capital_investment/) (10.11.2022).
- The World Bank Data, *Exports of goods and services (% of GDP) – Russian Federation, World, European Union, 1970–2021*, <https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS?locations=RU-1W-EU> (10.11.2022).
- The World Bank Data, *GDP growth (annual %) – Russian Federation, World, 1961–2021, World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=RU-1W> (10.11.2022).
- The World Bank Data, *Medium and high-tech manufacturing value added (% manufacturing value added) – Russian Federation, 1990–2019*, <https://data.worldbank.org/indicator/NV.MNF.TECH.ZS.UN?locations=RU> (10.11.2022).
- The World Bank Data, UNESCO Institute for Statistics, *Research and development expenditure (% of GDP), 1996–2020*, <https://data.worldbank.org/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?locations=RU> (10.11.2022).



STUDIA POLITOLOGICZNE  
(wskazówki dla Autorów)

Forma przekazania tekstu: e-mailem, w edytorze Word (na adres sekretarza redakcji: studiapolitologiczne@gmail.com).

Do tekstu dołącza się oświadczenie o oryginalności pracy oraz o tym, że aktualnie nie uczestniczy ona w innym postępowaniu wydawniczym.

## Redakcja tekstu

### Układ tekstu:

Autor

Numer ORCID

Nota o autorze (w tym: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy, adres e-mailowy).

Tytuł tekstu: w języku polskim

w języku angielskim

Kluczowe słowa: 5 w języku polskim

5 w języku angielskim

Abstrakt: w języku polskim do 600 znaków

w języku angielskim do 600 znaków

### Struktura tekstu:

**Wprowadzenie:** uzasadnienie wyboru tematu i jego nowatorskość, cele analizy, hipotezy i tezy badawcze, zastosowane metody badawcze

– analiza

– konkluzje (wnioski)

**Bibliografia** (w alfabecie łacińskim)

W pracy stosuje się śródtytuły

**Czcionka:** Times New Roman, 13

**Akapit:** wyrównanie do prawej i lewej, wcięcie: 1,25 cm pierwszy wiersz, 1,5 odstępu między wierszami.

**Przypisy polskie:** na dole strony, numeracja ciągła, czcionka 10, według wzoru:

<sup>1</sup> A. Olechno, *Ewolucja konstytucyjnych podstaw systemu rządów Ukrainy*, Białystok 2019, s. 206.

<sup>1</sup> Tamże, s. 27.

<sup>1</sup> M. Mistygacz, *Niezależność ustrojowa prokuratury*, [w:] M. Mistygacz (red.), *Prokuratura w Polsce w XXI wieku. Wyzwania ustrojowe i procesowe*, Warszawa 2019, s. 47.

<sup>1</sup> A. Olechno, *Ewolucja konstytucyjnych podstaw...*, s. 176.

<sup>1</sup> S. Grabowska, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce – analiza przypadku*, «Studia Politologiczne» 2019, vol. 53, s. 103.

<sup>1</sup> M.M. Wiszowaty, *Komisja Wenecka – promocja dobrych standardów czy demokratyczna urawniłowka?*, <http://www.konstytuty.pl/archives/tag/komisja-wenecka/page/2> (31.08.2018).

**Tekst podstawowy i przypisy:** wyjustowane.

**Ustawienia strony:** standardowe.

**Objętość:** 15–40 tys. znaków (wraz ze spacjami).

## Procedura recenzowania

Redakcja nie pobiera opłat za zgłoszenie i przetwarzanie artykułu.

Artykuły przekazywane do opublikowania w *Studiach Politologicznych* podlegają postępowaniu recenzyjnemu.

W ciągu 2 miesięcy od złożenia artykułu autor jest informowany o zakwalifikowaniu go do postępowania recenzyjnego lub odrzuceniu ze względu na uchybienia formalne bądź brak zainteresowania Redakcji tematyką artykułu.

Każdy artykuł zakwalifikowany do postępowania recenzyjnego jest przekazywany dwóm recenzentom zewnętrznym, tj. spoza członków Redakcji.

W procesie recenzenckim przestrzegana jest zasada podwójnej anonimowości (*double blind*), tj. ani recenzent, ani autor nie znają wzajemnie swoich personaliów.

Recenzje są sporządzane w formie pisemnej i zawierają konkluzję co do dopuszczenia (bądź nie) artykułu do druku.

Redakcja nie zwraca artykułów niezamówionych oraz zastrzega sobie prawo do ich redagowania i skracania.

## Zasady etyczne

*Studia Politologiczne* stosują zasady etyki zgodne z wytycznymi COPE (*Committee on Publication Ethics*). W przypadku wykrycia nadużycia lub nierzetelności Komitet Redakcyjny stosuje procedury ujęte w diagramach COPE.

## Redakcja

Redakcja *Studiów Politologicznych* przestrzega procedury zapobiegającej zjawiskom ghostwritingi „guest authorship”. Redakcja wprowadziła procedury związane z zaporą „ghostwriting”.

„Ghostwriting” oraz „guest authorship” są przejawem nierzetelności naukowej. Wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiedzialnych podmiotów (instytucje zatrudniające autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Z „ghostwriting” mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.

Z „guest authorship” („honorary authorship”) mamy do czynienia wówczas, gdy udział autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo to jest autorem/ współautorem publikacji.

Autor publikacji jest zobligowany poinformować o źródłach finansowania publikacji, wkładzie instytucji naukowo-badawczych, stowarzyszeń i innych podmiotów („financial disclosure”).

Redakcja *Studiów Politologicznych* wymaga od autorów publikacji ujawnienia wkładu poszczególnych autorów w powstanie publikacji (z podaniem afiliacji oraz informacji, kto jest autorem koncepcji, założeń, metod, protokołu itp. wykorzystywanych przy przygotowaniu publikacji). Autor ponosi odpowiedzialność za zgłoszoną publikację.

Redakcja *Studiów Politologicznych* dokumentuje wszelkie przejawy nierzetelności naukowej, zwłaszcza łamanie i naruszanie zasad etyki obowiązujących w nauce.

Redakcja nie ujawnia informacji o publikacjach składanych do druku osobom lub podmiotom innym niż autorzy, recenzenci, redaktorzy lub przedstawiciele wydawcy, którym informacje te są udostępniane wyłącznie w związku z procedurą wydawniczą.

Artykuły nadesłane do Redakcji są oceniane zgodnie z kryteriami merytorycznymi i zasadami etycznymi. Na ocenę tekstów nie mają wpływu czynniki osobiste, takie jak rasa, pochodzenie, płeć, wyznanie, czy przekonania polityczne autorów.

Artykuły, które nie zostały opublikowane, nie mogą być wykorzystywane przez członków Redakcji, w całości lub w części.

### **Recenzenci**

Recenzenci nie mogą być w konflikcie interesów. W przypadku wystąpienia konfliktu interesów recenzenci są obowiązani niezwłocznie poinformować o tym Redakcję.

Niedopuszczalne jest ujawnianie osobom trzecim informacji o otrzymaniu artykułu do recenzji.

Obowiązkiem recenzentów jest przekazanie Redakcji informacji o nieuprawnionych zapożyczeniach i/lub o podejrzeniu plagiatu.

### **Autorzy**

Redakcja przyjmuje do druku wyłącznie artykuły oryginalne i niezłożone w innym czasopiśmie lub wydawnictwie.

Autorzy obowiązani są ujawnić wszelkie przesłanki konfliktu interesów, które mogły wpłynąć na interpretację lub wnioski wynikające z artykułu. Obowiązani są wykazać źródła finansowania, wkład innych podmiotów w powstanie artykułu.

### **Licencje i dostęp**

Wersja papierowa *Studiów Politologicznych* jest wersją pierwotną.

Artykuły opublikowane w *Studiach Politologicznych* dostępne są bezpłatnie, w pełnej wersji, na stronie internetowej czasopisma: [www.studiapolitologiczne.pl](http://www.studiapolitologiczne.pl), jak również w mediach społecznościowych.

## Instructions for Authors

Manuscripts should be submitted by email in Word format to the Secretary of *Studia Politologiczne*: studiapolitologiczne@gmail.com.

A declaration confirming the original character of the paper and that it is not under consideration for publication elsewhere must be included.

### Editing of the text

#### Structure of the paper

#### A scheme of the analysis

Author(s)

ORCID numer

A short note about the author(s) is also required (including the name of the institution where they are employed, the academic title and academic degree, email).

Manuscript title

Key words: up to 5

Abstract (up to 600 characters)

### Body of the the manuscript

**Introduction:** justification of the research and its novelty, objectives of the analysis, hypotheses and research theses, applied research methods

– analysis

– conclusions

### Bibliography

**Font:** 13-point font size (Times New Roman)

**References:** at the bottom of the page, continuous pagination, 10-point font size, according to the following model:

<sup>1</sup> S. Filipowicz, *Democracy – The Power of Illusion*, Peter Lang 2013, p. 117.

<sup>1</sup> Ibidem, p. 48.

<sup>1</sup> I. Ostapovich, *The Role of Regulatory Character of Decisions of the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan in Provision of Uniform Rule-Making System*, [in:] I.I. Rogov (ed.), *Kazakhstan trend: from Totalitarianism to Democratic and Legal State (View from the Outside)*, Astana 2015, p. 158.

<sup>1</sup> S. Filipowicz, *Democracy...*, p. 126.

<sup>1</sup> A. Manasyan, *The Two-Party Political System and Perspectives of its Development in the Republic of Armenia*, «Studia Politologiczne» 2017, no. 44, p. 303.

<sup>1</sup> P. Swianiewicz, *Changing Forms of Urban Governance in Central and Eastern Europe The Impact of Institutional Choices*, [www.uic.edu/cuppa/cityfutures/papers/webpapers/city-futurespapers/session7\\_5/7\\_5changingforms.pdf](http://www.uic.edu/cuppa/cityfutures/papers/webpapers/city-futurespapers/session7_5/7_5changingforms.pdf) (10.10.2016).

**Page setup:** standard

**Length:** 15,000–40,000 characters (spaces included).

## **The procedure for qualifying an article for publication**

The Editorial Office does not charge any fees for the submission and processing of the article. The articles submitted for publication in *Studia Politologiczne* undergo the reviewing process.

Within 2 months after the article is submitted the Author is informed on the article being qualified for the reviewing procedure or rejected due to formal flaws or no interest on the part of the Editorial Board in the subject of the article.

Each article qualified for the reviewing procedure is transferred to two external reviewers from outside the Editorial Office. The reviewers of a given article are appointed from among the specialists not affiliated with the same institution as the Author/Authors of the text. In case of foreign Authors, at least one reviewer does not come from the same country as the institution indicated by the author as affiliation.

The double-blind rule is observed in the reviewing process, i.e. neither the Reviewer nor the Author knows each other's personal data. The Editorial Office sends to the reviewers the version of the article without the Authors' data (such as first name, surname, institutional affiliation). The Editorial Office sends to the authors the reviews without the personal data of the Reviewer. The origins of the authors, their nationality, ethnicity, political views, gender, race or religion do not affect the process of assessing the submitted article.

Reviews are prepared in a written form and they include a conclusion concerning the text being accepted (or not accepted) for print. The Authors are obliged to implement the corrections indicated by the Reviewers and the Editorial Board at the appointed date. Should the corrected text not be sent at the appointed time, the effect is that the Editorial Office will give up further work on the article. The authors submit the corrected article in two versions: one version with the corrections indicated in the article (the features "Track Changes" or "Compare Documents") and in the version without highlighted corrections.

The final decision concerning the possible publication of the article or its rejection belongs to the editor-in-chief.

In case of a negative review, the information on this fact is transferred to the Author and the publishing procedure is closed with the negative effect. In case of a negative review the Author receives the review of the submitted article and the information that the publishing procedure is closed with the negative effect.

The editorial office does not provide any information concerning the Reviewers evaluating particular articles.

The editorial office does not return unsolicited articles and reserves the right to edit and shorten them.

The average time between the submission of the manuscript and its publication is about 300 days.

## **Publishing ethics**

*Studia Politologiczne* adheres to the core practices of COPE (*Committee on Publication Ethics*). In cases of suspected misconduct the editors follow the COPE flowcharts.

## **Editors**

*Studia Politologiczne* has a procedure in place to prevent ghostwriting and guest authorship.

To counteract "ghostwriting" and "guest authorship", the Editorial Board of *Studia Politologiczne* has procedures to block "ghostwriting" and unacknowledged guest

authorship. "Ghostwriting" and "guest authorship" are scientifically unreliable and dishonest. All detected cases will be disclosed, including notifying the proper entities (institutions employing the authors, scientific societies, associations of scientific editors, etc.).

We are dealing with "ghostwriting" when a person who has made a significant contribution to the manuscript does not disclose their participation as one of the authors or when their role is not mentioned in the acknowledgements included in the publication.

We are dealing with "guest authorship" ("honorary authorship") when the author's participation is negligible or none despite the fact they are listed as an author/co-author of the publication.

The author(s) is obliged to disclose the sources of financing for the publication, such as research grants from scientific and research institutions, associations and other entities ("financial disclosure").

The Editorial Board of *Studia Politologiczne* requires all authors with reasonable claims to authorship to be named, including their institutional affiliations. The authors should declare their contribution(s) to the manuscript including the development of the concept(s), assumption(s), method(s), protocols for data analysis, interpretation and conclusions. This information can be provided in a separate note (email) to the Secretary of *Studia Politologiczne*.

The Editorial Board of *Studia Politologiczne* documents all signs of scientific unreliability, especially of breaking and infringing the principles of ethics binding in science.

The Editorial Board of *Studia Politologiczne* do not disclose any information about works submitted for publication to persons or entities other than the authors, reviewers, editors or representatives of the publisher, to whom this information is made available only in connection with the publishing procedure.

Submitted articles are evaluated in accordance with substantive criteria and ethical principles. The assessment is not influenced by personal factors such as race, origin, sex, religion or political beliefs of the authors.

Articles that have not been published may not be used by Editorial Staff, in whole or in part.

STUDIA POLITOLOGICZNE  
(„ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ“)

**Указания для Авторы**

Форма предоставления текстов (на русском языке): по электронной почте, в редакторе Word, на адрес секретаря *Studiów Politologicznych*: studiapolitologiczne@gmail.com.

К тексту прилагается заявление об оригинальности работы и о том, что на данное время она не заявлена в другие издания

**Редактирование текста**

**Схема статьи**

Автор

Номер ORCID

Информация об авторе (наименование учреждения, в котором он работает, ученое звание, ученая степень, емейл)

Название статьи на русском языке

Название статьи на английском языке

Ключевые слова: 5 на русском языке

Ключевые слова: 5 на английском языке

Резюме: до 600 знаков на русском языке

Резюме: до 600 знаков на английском языке

**Текст статьи**

**Структура**

**Введение:** обоснование выбора темы и ее новизны, цели анализа, гипотезы и тезисы исследований, применяемые методы исследования

– анализ

– выводы

**Библиография** (в латинском и русском алфавите)

**Объем:** 15–40 тыс. знаков с пробелами.

Параметры страницы: стандартные

**Шрифт:** Times New Roman «13»

**Сноски:** внизу страницы, непрерывная нумерация, шрифт «10», согласно образцу:

<sup>1</sup> В.А. Черепанов, *Проблемы российской государственности. Опыт системного исследования*, Москва 2018, с. 146.

<sup>1</sup> Там же, с. 27.

<sup>1</sup> См.: М. Савчин, *Основні критерії конституційності передачі Україною частини суверенних повноважень наднаціональним інститутом*, [в:] М. Савчин (ред.), *Конституційний та міжнародний правовий механізм передачі частини суверенних повноважень держави наднаціональним інститутом*, Ужгород 2016, с. 87.

<sup>1</sup> С.К. Амандыкова, *Конституция Республики Казахстан 1993 года – первая Конституция суверенного Казахстана*, «Studia Politologiczne» 2014, vol. 32, с. 65.

<sup>1</sup> В. В. Гончаров, *Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации*, Москва 2019, <https://elibrary.ru/item.asp?id=38240684>, (1.02.2019).

## **Порядок рецензирования рукописей статей**

Редакция не взимает оплату за заявку и обработку статьи.

Статьи, передаваемые к публикации в «Политологическом образовании», подлежат процедуре рецензирования.

В течение 2 месяцев с момента подачи статьи автор информируется о прохождении его статьи к процедуре рецензирования либо отклонении в связи с формальными погрешностями либо отсутствием интереса Редакции к тематике статьи.

Каждая статья, которую передали на процедуру рецензирования, предоставляется двум внешним специалистам, т. е. не принадлежащим к коллективу редакции. Рецензенты данной статьи выбираются из числа специалистов, трудоустроенных в другом учреждении, отличном от того, в котором аффилирован автор текста. В случае иностранных авторов как минимум один рецензент представляет страну, отличную от страны учреждения, указанного в аффилиации автора.

В процессе рецензирования соблюдается принцип двойной анонимности (double blind), т. е. ни рецензент, ни автор не уведомлены о том, кто они. Редакция присылает рецензентам версию статьи без данных авторов (таких, как имя, фамилия, адрес, институциональная аффилиация). Редакция отправляет авторам рецензии, не имеющие персональных данных рецензента. Происхождение авторов работы, их национальность, этническая принадлежность, политические взгляды, пол, раса, вероисповедание не влияют на процесс осуществления оценки присланной статьи.

Рецензии оформляются в письменной форме и содержат вывод о допущении (или нет) статьи в печать. Авторы имеют обязанность внесения поправок, указанных рецензентами и Редакцией, в определенный срок. Если текст не будет отправлен в указанный срок, редакция отказывается от дальнейших работ со статьей. Авторы подают исправленный текст в двух версиях: в версии, в которой видны исправления в статье (с использованием функции «записывать исправления» или «сопоставление документов»), а также в версии без видимых исправлений.

Рецензию к каждой публикации готовят как минимум двое независимых рецензентов. В случае расхождений в оценке статьи Редакция может назначить третьего рецензента. Окончательное решение о публикации статьи либо его отклонении остается за главным редактором.

В случае получения негативной рецензии информация об этом факте передается автору, а процедура публикации подлежит завершению с негативным результатом. В случае негативной рецензии автор получает рецензию присланной статьи и информацию о том, что производство публикации было завершено с негативным результатом.

Редакция не предоставляет информацию о рецензентах, оценивающих конкретные статьи.

Редакция не возвращает незаказанные статьи и оставляет за собой право их редактирования и сокращения.

Среднее время от подачи рукописи до ее публикации составляет около 300 дней.



## Этические принципы

Редакция журнала применяется этические принципы COPE (*Committee on Publication Ethics*).

## Редакция

С целью противодействия «ghostwriting» и «guest authorship» редакция *Studiów Politologicznych* ввела процедуры, связанные с преградой «ghostwriting». «Ghostwriting» и «guest authorship» являются проявлением научной недобросовестности.

Все обнаруженные случаи будут разоблачены, включая уведомление соответствующих субъектов (учреждений, в которых работают авторы, научные общества, сообщества научных редакторов и т.п.).

С «ghostwriting» имеем дело, когда кто-то внес весомый вклад в создание публикации, не сообщая о своем участии в роли соавтора либо без упоминания его роли в благодарностях, помещенных в публикации. С «guest authorship» («honorary authorship») имеем дело, когда участие автора мизерно мало либо вообще отсутствует, и не смотря на это, он является автором/ соавтором публикации.

Автор публикации обязан сообщить об источниках финансирования публикации, вкладе научно-исследовательских учреждений, обществ и других субъектов («financial disclosure»).

Редакция *Studiów Politologicznych* требует от авторов публикаций представления вклада всех конкретных авторов в создании публикации (с указанием аффилиации и данных, кто является автором концепции, основных тезисов, методов, протокола и т. п., использованных в подготовке публикации).

Автор несет ответственность за заявленную публикацию. Редакция *Studiów Politologicznych* документирует все проявления научной недобросовестности, в частности нарушения принципов этики, действующих в науке.

Редакция *Studiów Politologicznych* обеспечивает конфиденциальное обращение с рукописями, когда никакие детали не раскрываются никому, кроме рецензентов, членов редакции или представителям издателя.

Рецензентом обеспечивается объективное рецензирование рукописи в пределах своей компетенции, объективное и конструктивное объяснение своих рекомендаций, в соответствии с этическими принципами.

На оценку текстов не влияют личные факторы, такие как раса, происхождение, пол, религия или политические убеждения авторов.

Статьи, которые не были опубликованы, не могут быть использованы членами Редколлегии, полностью или частично.