

SAMORZĄD TERYTORYIALNY

KWARTALNIK

Wartości samorządu lokalnego w oczach europejskich radnych

Odporność samorządu terytorialnego

Polecenia w sytuacjach kryzysowych – między administracją rządową a samorządową w świetle przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym

Emergentne AI. Jak samorząd lokalny adaptuje się do rewolucji AI

Nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego a zasady federalizmu fiskalnego – krytyczne refleksje

Konwergencja i dywergencja wydatków gmin w Polsce w latach 2004–2023

4
(412)

październik–
grudzień
2025

www.wolterskluwer.pl

www.czasopisma.wolterskluwer.pl



Wolters Kluwer

KONKRETNE ODPOWIEDZI NA TRUDNE PYTANIA



Praktyczny komentarz do wybranych przepisów ustawy o VAT z uwzględnieniem dyrektywy VAT dotyczy regulacji, które mają zastosowanie w działalności samorządu terytorialnego.

Będzie stanowić pomoc dla praktyków i decydentów w realizacji zadań publicznych, w tym w odliczeniach i kwalifikowalności VAT przez samorządowe jednostki sektora finansów publicznych.

W opracowaniu omówiono m.in.:

- działanie jednostki samorządu terytorialnego (JST) jako podatnika VAT,
- zakres prawa do odliczenia VAT i metody odliczenia VAT w JST,
- praktyczne problemy i ryzyka podatkowe w JST,
- aktualne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych oraz interpretacje podatkowe,
- problematykę fakturowania oraz KSeF w JST.

SAMORZĄD TERYTORIALNY

4
(412)

październik–
grudzień
2025

www.wolterskluwer.pl

www.czasopisma.wolterskluwer.pl



Wolters Kluwer

REDAKTOR NACZELNY

Hubert Izdebski

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO

Igor Zachariasz

SEKRETARZ REDAKCJI

Justyna Przedkańska (tel. 784 333 031; e-mail: justyna.przedanska@wolterskluwer.com)

REDAKTOR JĘZYKA ANGIELSKIEGO

Roman Wojtasz

KOREKTA

Justyna Szumił

RADA NAUKOWO-PROGRAMOWA

Barbara Adamiak, Teresa Dębowska-Romanowska, Bogdan Dolnicki, Jan Jeżewski, Leon Kieres, Zygmunt Niewiadomski, Stanisław Prutis, Joanna Regulska, Czesława Rudzka-Lorentz, Mirosław Stec, Jerzy Stępień, Andrzej Wasilewski, Aleksandra Wiktorowska

Za publikację naukową na łamach „Samorządu Terytorialnego” Autor otrzymuje 40 pkt.

(zgodnie z załącznikiem do komunikatu Ministra Nauki z 5.01.2024 r. w sprawie wykazu czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych, wydanego na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2023 r. poz. 743 ze zm.).

Miesięcznik „Samorząd Terytorialny” jest ujęty w międzynarodowej bazie European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH+), indeksowany w bazie BazEkon oraz w bazie ICI Journals Master List za rok 2024 (ICV 2024 = 61.84).

„Samorząd Terytorialny” jest miesięcznikiem o profilu naukowym i profesjonalnym. Zajmuje się różnymi aspektami decentralizacji terytorialnej i w tym kontekście – problemami ustroju administracyjnego państwa oraz działalności władz lokalnych i regionalnych.

Wersję pierwotną (referencyjną) czasopisma stanowi wydanie papierowe.

© for „Samorząd Terytorialny” All rights reserved



Wolters Kluwer

WYDAWCA:

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
www.wolterskluwer.pl

Dyrektor Działu Publikacji Periodycznych:

Klaudia Szawłowska, klaudia.szawlowska@wolterskluwer.com

Sekretariat: czasopisma@wolterskluwer.pl

<https://www.wolterskluwer.com/pl-pl/solutions/czasopisma/samorzad-terytorialny>

Sprzedaż i prenumerata: Księgarnia internetowa Wolters Kluwer Polska www.Profinfo.pl

– tel. +48 732 122 863 lub infolinia 801 044 545, e-mail: PL-prenumerata@wolterskluwer.com

Ruch – tel. 22 693 70 00 lub 801 800 803, Kolporter – tel. 801 40 40 44,

GLM – tel. +48 504 914 773, Garmond – tel. 22 837 30 08

Skład i łamanie: A.P. GRAF Paweł Sieńko, Warszawa

Nakład 500 egz.



SAMORZĄD TERYTORIALNY

KONKURS ST

Protokół z posiedzenia Sądu Konkursowego do oceny książek z zakresu samorządu terytorialnego, wydanych w 2024 r., nadesłanych do XXII edycji Konkursu im. Profesora Michała Kuleszy ogłoszonego przez Wolters Kluwer Polska i Redakcję „Samorządu Terytorialnego”	7
Ogłoszenie o XXIII edycji Konkursu „Samorządu Terytorialnego” im. Profesora Michała Kuleszy na najlepszą książkę z zakresu samorządu terytorialnego wydaną w 2025 r.	9

ARTYKUŁY

Paweł Swianiewicz, Filipe Teles Wartości samorządu lokalnego w oczach europejskich radnych	11
Irena Lipowicz Odporność samorządu terytorialnego	32
Mariusz Szyrski Polecenia w sytuacjach kryzysowych – między administracją rządową a samorządową w świetle przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym	43
Hubert Guz, Michał L. Żabiński Emergentne AI. Jak samorząd lokalny adaptuje się do rewolucji AI	56
Marzanna Poniatowicz Nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego a zasady federalizmu fiskalnego – krytyczne refleksje	72
Bartosz Totleben Konwergencja i dywergencja wydatków gmin w Polsce w latach 2004–2023	87
Robert Bobkier, Arkadiusz Babczuk Brak szkody jako przesłanka wyłączająca odpowiedzialność materialną pracownika samorządowego zakładu budżetowego w przypadku zwrotu otrzymanej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem... ..	104
Filip Grzegorzcyk Prawne aspekty zarządzania publicznym podmiotem leczniczym – kilka refleksji z perspektywy uwarunkowań właścicielskich	117
Roman Marchaj Założenia programu edukacji metropolitalnej dla Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.....	127
Robert Gawłowski Dewolucja regionalna na przykładzie Walii	137

RECENZJE I OMÓWIENIA

Marek Beldzikowski

Recenzja książki Artura Mudreckiego, VAT w gminach, Warszawa 2025..... 148

ORZECZNICTWO

Bartosz Mendyk

Nadużycie prawa do informacji publicznej a błędna kwalifikacja żądania – glosa częściowo aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2025 r.

(III OSK 2889/23)..... 152

SPRAWOZDANIA

Bartek Kawalec

5. Forum Miasteczek Polskich, Warszawa 17–18 września 2025 r. 163

**WARUNKI PRZYJMOWANIA TEKSTÓW DO DRUKU
w kwartalniku Samorząd Terytorialny**

Redakcja przyjmuje teksty oryginalne o objętości 25.000–40.000 znaków ze spacjami, z wyraźnie zaznaczonym tytułem, podziałem na podrozdziały, podsumowaniem, przypisami, krótką notką o autorze oraz adresem e-mailowym. Materiały większe lub mniejsze albo już publikowane wymagają osobnej zgody Redaktora Naczelnego. Wymagania co do wielkości tekstu nie dotyczą polemik, glos, sprawozdań, recenzji itp. Tekst należy zaopatrzyć w abstrakt w języku polskim o objętości nie większej niż 1.200 znaków oraz słowa kluczowe. Autor może zaproponować tłumaczenie na język angielski tytułu tekstu, abstraktu oraz słów kluczowych, a także podać numer ORCID i adres e-mailowy w celu publikacji. Przypisy powinny być opracowane w tradycyjny sposób – na dole strony. Niezbędnym elementem jest również wykaz wykorzystanej w tekście literatury (bibliografia załącznikowa), a także podanie informacji o źródłach finansowania (jeżeli tekst jest efektem np. grantu), a w przypadku współautorstwa – podanie procentowego wkładu w publikację poszczególnych osób. Materiały wraz z danymi autora (stanowisko, adres, numer telefonu) prosimy przysyłać pocztą elektroniczną na adres justyna.przedanska@wolterskluwer.com.

Przekazując tekst do redakcji, autor przenosi na Wydawcę wyłączne prawo do jego publikacji. Nie drukujemy artykułów o charakterze opisowym, pozbawionych aspektu badawczego lub nowych treści interesujących poznawczo. Autor ponosi odpowiedzialność za aktualny stan prawny, orzecznictwa i doktryny. Redakcja zastrzega sobie prawo skracania tekstów, zmiany tytułów, śródtytułów oraz poprawek merytorycznych i stylistycznych, również w wersji angielskiej. Warunkiem publikacji tekstu jest odesłanie uprzednio podpisanej umowy z Wydawnictwem. Publikacje w „Samorządzie Terytorialnym” są nieodpłatne.

Podstawowe zasady recenzowania tekstów oraz wymagania dla autorów dotyczące ghostwritingu są dostępne na stronie internetowej czasopisma: <http://www.wolterskluwer.pl/proces-publicacji-w-czasopiśmie>. W procesie recenzyjnym czasopismo stosuje zasadę podwójnego sekretnego recenzowania (*double blind peer review*), tj. autor nie wie, kim są recenzenci, a recenzenci nie wiedzą, kto jest autorem.

Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, będące częścią międzynarodowego koncernu Wolters Kluwer, który jest członkiem Committee on Publication Ethics (COPE), <https://publicationethics.org>, stosuje standardy i zalecenia tej organizacji w procesie publikacji.

Redakcja

Territorial Self-Government

COMPETITION

Minutes of the meeting of the Competition Jury on the assessment of books on territorial self-government published in 2024 which were entered in the 21st edition of the Professor Michał Kulesza Competition announced by Wolters Kluwer Polska and the 'Territorial Self-Government' Editorial Office	7
Announcement of the 23rd edition of the Professor Michał Kulesza 'Territorial Self-Government' Competition for the best book on territorial self-government published in 2025	9

ARTICLES

Paweł Swianiewicz, Filipe Teles The value of local self-government in the eyes of European councillors	11
Irena Lipowicz Territorial self-government resilience	32
Mariusz Szyrski Orders in crisis situations – between central government and self-government administrations in the light of the Act on crisis management	43
Michał L. Żabiński, Hubert Guz Emergent AI. How territorial self-government is adapting to the AI revolution.....	56
Marzanna Poniatowicz The new Act on the income of territorial self-government units and the principles of fiscal federalism – critical reflections	72
Bartosz Totleben Convergence and divergence of municipal spending in Poland in 2004–2023	87
Robert Bobkier, Arkadiusz Babczuk Lack of damage as a premise ruling out the financial liability of an employee of a territorial self-government budget entity in the event of the return of a grant received from the territorial self-government budget which was not used in accordance with its intended purpose.....	104
Filip Grzegorzcyk Legal aspects of managing a public healthcare entity – a few reflections from the point of view of ownership conditions	117
Roman Marchaj Assumptions to the metropolitan education programme for the Górny Śląsk–Zagłębie Metropolis	127
Robert Gawłowski Regional devolution based on the example of Wales.....	137

REVIEWS AND OVERVIEWS

Marek Beldzikowski

Review of Artur Mudrecki's book, VAT in the Municipalities, Warsaw 2025 148

CASE LAW

Bartosz Mendyk

Abuse of the right to public information and the incorrect qualification of a request – partially approving commentary on the ruling of the Supreme Administrative Court of 24 January 2025 (III OSK 2889/23) 152

REPORTS

Bartek Kawalec

5th Forum of Polish Towns, Warsaw, 17–18 September 2025 163

**CONDITIONS FOR ACCEPTING ARTICLES FOR PUBLICATION
in Territorial Self-Government**

The editors accept original articles of a length of 25,000–40,000 characters with spaces, including footnotes, with a clearly marked title, a split into sub-chapters, a summary, footnotes, a brief note about the author and his e-mail address. Longer or shorter materials, or materials that have already been published require separate consent from the Editor-in-Chief. The requirements as to the amount of text do not apply to discussions, commentaries, reports, reviews etc. The article should include an abstract of no more than 1.200 characters, as well as keywords. The author should provide his ORCID number and e-mail address for publication purposes. Footnotes should be prepared in the traditional manner – at the bottom of the page. A list of the literature used in the article (bibliography) is required and information on the sources of financing must be provided (for instance, if the article is a result of a grant) and, in the case of co-authorship, the percentage contribution of the individual people into the publication must be given. We would ask that the materials with the author's details (position, address, telephone number) and possibly letter of reference are sent by e-mail or traditional post with an attached CD. The materials for publication should be sent by e-mail to justyna.przedanska@wolterskluwer.com

By sending the article to the editorial office, the author transfers the exclusive right of publication to the Publisher. We do not print articles of a descriptive nature which have no research aspect or new cognitively interesting content. The author is responsible for the correct application of the current legal status, case law and legal doctrine in his article. The editors reserve the right to shorten articles, change titles and headings and make substantive and stylistic corrections. The publication of the article is conditional on the prior submission of the signed contract to the Publisher. Royalties are not paid for publications in 'Territorial Self-Government'.

The basic principles of reviewing articles and requirements of authors regarding ghostwriting are available on the publication's website: <http://www.wolterskluwer.pl/proces-publikacji-w-czasopismie>. Wolters Kluwer Polska, which is a part of the international Wolters Kluwer corporation, which is a member of the Committee on Publication Ethics (COPE), <https://publicationethics.org>, applies this organization's standards and recommendations in the publication process. The Territorial Self-Government applies the double blind-peer review principle, i.e. the authors' names are not revealed to the reviewers nor are the reviewers' names revealed to the authors and other reviewer. Additional information on 'Territorial Self-Government' can be found in the publication's website, <http://www.czasopisma.wolterskluwer.pl/territorial-self-government>.

The editors

PROTOKÓŁ

z posiedzenia Sądu Konkursowego do oceny książek z zakresu samorządu terytorialnego, wydanych w 2024 r., nadesłanych do XXII edycji Konkursu im. Profesora Michała Kuleszy ogłoszonego przez Wolters Kluwer Polska i Redakcję „Samorządu Terytorialnego”

1. Sąd Konkursowy w składzie:
 - prof. dr hab. Bogdan Dolnicki (przewodniczący Sądu)
 - prof. dr hab. Jadwiga Glumińska-Pawlic
 - prof. dr hab. Hubert Izdebski
 - prof. dr hab. Grażyna Praweńska-Skrzypek
 - dr Justyna Przedzińska (sekretarz Sądu)– dokonała oceny nadesłanych prac.

Oceniono osiem książek. Prace reprezentują różne dziedziny nauki oraz szerokie, a przy tym zróżnicowane grono uczelni.

2. W ramach budżetu Konkursu Sąd Konkursowy dysponował środkami na nagrodę indywidualną postawionymi do dyspozycji przez Patronów Instytucjonalnych Konkursu, którymi są:
 - Związek Miast Polskich
 - Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej
 - Unia Metropolii Polskich
 - Związek Powiatów Polskich
 - Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej
 - Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
 - Wydawca kwartalnika „Samorząd Terytorialny” – Wolters Kluwer Polska.
3. Po wnikliwej analizie nadesłanych książek Sąd Konkursowy postanowił przyznać następujące nagrody

NAGRODA ZA NAJLEPSZĄ KSIĄŻKĘ Z ZAKRESU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WYDANĄ W 2024 R., w wysokości 10.000 zł (od podanej kwoty nagrody zostanie potrącony zryczałtowany podatek dochodowy w wysokości 10%):

dr Bartłomiej Ślęmp za książkę „Rola Trybunału Konstytucyjnego w kształtowaniu zasad finansowania samorządu terytorialnego w Polsce na tle orzecznictwa sądów konstytucyjnych wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej”, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2024.

4. Koszty Konkursu obejmujące m.in. wydatki na:
 - dodatkowe upominki oraz publikacje książkowe dla nagrodzonych,
 - roczny bezpłatny dostęp do Systemu Informacji Prawnej LEX Samorząd Terytorialny,
 - roczną prenumeratę e-wydania „Samorządu Terytorialnego”,
 - prace Sądu Konkursowego,zostały pokryte przez Wydawcę „Samorządu Terytorialnego” – Wolters Kluwer Polska.
5. Wręczenie nagród nastąpi na jednym z najbliższych posiedzeń Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

6. Sąd Konkursowy dziękuje Wydawcy „Samorządu Terytorialnego” – Wolters Kluwer Polska oraz Patronom Instytucjonalnym Konkursu za umożliwienie przeprowadzenia XXII edycji Konkursu na płaszczyźnie zarówno organizacyjnej, jak i finansowej, co pozwoliło wybrać spośród nadesłanych prac i nagrodzić najlepszą książkę poświęconą problematyce samorządu terytorialnego.

Na tym protokół zakończono.

[podpisy członków Sądu Konkursowego]

Warszawa, 10 października 2025 r.

Ogłoszenie o XXIII edycji Konkursu „Samorządu Terytorialnego” im. Profesora Michała Kuleszy na najlepszą książkę z zakresu samorządu terytorialnego

Wydawca i Redakcja kwartalnika „Samorząd Terytorialny” ogłaszają XXIII doroczny Konkurs „Samorządu Terytorialnego” im. Profesora Michała Kuleszy na najlepszą książkę z zakresu samorządu terytorialnego.

Celem Konkursu jest wyłonienie najlepszej książki z zakresu samorządu terytorialnego, wydanej w 2025 r.

Do Konkursu przyjmowane są książki prawnicze, a także z innych dyscyplin, zwłaszcza ekonomii i finansów publicznych, socjologii, nauk politycznych wraz z naukami o administracji publicznej, historii, zarządzania oraz szeroko rozumianej gospodarki przestrzennej, które traktują o określonych aspektach decentralizacji terytorialnej i w tym kontekście – o problemach ustroju administracyjnego państwa oraz organizacji i działalności władz lokalnych i regionalnych.

Do Konkursu dopuszcza się książki w języku polskim wydane po raz pierwszy drukiem lub w formie elektronicznej (e-book z nadanym numerem e-ISBN/ISBN) w 2025 r. Decydująca jest data wydania umieszczona na karcie tytułowej książki.

Książki mogą być zgłaszane przez członków Kolegium Redakcyjnego lub Rady Naukowo-Programowej czasopisma, przez inne osoby fizyczne, w tym przez Autorów, a także przez instytucje, w szczególności przez ośrodki naukowe, organy administracji publicznej, sądy, korporacje prawnicze, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, fundacje, wydawnictwa lub redakcje czasopism.

Patronami instytucjonalnymi Konkursu są: Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich, Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Unia Metropolii Polskich, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej oraz Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Zgłoszenia przyjmuje się pod adresem: Redakcja „Samorządu Terytorialnego”, Dział Publikacji Periodycznych Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., ul. Przyokopowa 33, 01-208 Warszawa, a także pod adresem e-mail: justyna.przedanska@wolterskluwer.com (z dopiskiem: „Konkurs Samorządu Terytorialnego”), w terminie do 31 marca 2026 r.

Do zgłoszenia należy dołączyć dwa egzemplarze książki (a w przypadku książki w formie elektronicznej, oprócz pliku w formacie PDF, także egzemplarz w wersji wydrukowanej) wraz z uzasadnieniem propozycji nagrodzenia, a także dane Autora lub wszystkich Współautorów umożliwiające Organizatorowi kontakt w razie przyznania książce nagrody albo wyróżnienia.

Informacje w sprawie Konkursu można uzyskać w Redakcji kwartalnika „Samorząd Terytorialny” – tel.: +48 784 333 031, e-mail: justyna.przedanska@wolterskluwer.com.

prof. dr hab. Paweł Swianiewicz

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego oraz Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1890-6738>; e-mail: pawel.swianiewicz@upwr.edu.pl

dr Filipe Teles

University of Aveiro, Portugal
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5059-368X>

Wartości samorządu lokalnego w oczach europejskich radnych

Słowa kluczowe: *autonomia lokalna, partycypacja, sprawność usług, radny, decentralizacja, samorząd lokalny*

Oparty na danych sondażowych z 26 krajów europejskich artykuł bada, jak radni postrzegają trzy klasyczne wartości samorządu lokalnego: autonomię, partycypację i sprawność. Autorzy proponują ramę wyjaśniającą te wybory, łączącą trzy wymiary: kontekst instytucjonalny (poziom autonomii lokalnej i zakres zadań), cechy strukturalne jednostek (wielkość, stopień urbanizacji) oraz właściwości indywidualne radnych (ideologia, wiek, wykształcenie). Analizy opisowe i modele regresji porządkowej potwierdzają „efekt kompensacyjny”: w systemach scentralizowanych radni częściej eksponują autonomię, podczas gdy w mocno zdecentralizowanych – sprawność świadczenia usług. Wielkość i miejskość gmin sprzyjają orientacji na sprawność, a mniejsze i wiejskie – partycypacji. Ideologia różnicuje wybory: radni prawicowi częściej wskazują autonomię, lewicowi zaś – partycypację; wpływ wieku i wykształcenia jest umiarkowany. Różnice między krajami (m.in. Niemcy, Serbia, Polska, Islandia, Portugalia) ilustrują, że żadna wartość nie dominuje jednolicie, a hierarchie są zakorzenione w tradycjach instytucjonalnych i praktyce zarządzania. Zamiast uniwersalnych recept autorzy wnioskują, że projektowanie reform wymaga rozpoznania lokalnej „mieszanki wartości” i równoważenia właśnie autonomii, partycypacji oraz sprawności.

1. Wprowadzenie

Praktyka zarządzania lokalnego opiera się na trzech fundamentalnych i wzajemnie powiązanych wartościach: autonomii, partycypacji i efektywności (sprawności). Te trzy kategorie, opisane po raz pierwszy przez Lawrence’a Sharpe’a¹, zostały ponownie

przeanalizowane i zinterpretowane w świetle późniejszych fal reform instytucjonalnych europejskiego samorządu². Wartości te nie są abstrakcyjnymi zasadami, lecz są głęboko zakorzenione w codziennym funkcjonowaniu

¹ L.J. Sharpe, *Theories and values of local government*, „Political Studies” 1970/2, s. 153–174.

² J.A. Chandler, *Explaining Local Government: Local Government in Britain since 1800*, Manchester–New York 2010; J.G. Ödalen, *How should local government be organized? Reflections from a Swedish perspective*, „Local Government Studies” 2013/1, s. 22–46.

samorządów lokalnych i kształtują nie tylko ich logikę instytucjonalną oraz orientację strategiczną, lecz także sposób, w jaki są one postrzegane i oceniane³.

Krótko mówiąc, należy uznać, że autonomia odnosi się do zdolności samorządów lokalnych do podejmowania niezależnych decyzji, służy jako zabezpieczenie przed nadmierną koncentracją władzy politycznej na szczeblu centralnym, a tym samym sprzyja bardziej zróżnicowanemu i zdecentralizowanemu systemowi politycznemu. Partycypacja oznacza zaangażowanie obywateli w lokalny proces decyzyjny, co zwiększa legitymację demokratyczną i responsywność władzy lokalnej. Wydajność oznacza zdolność samorządów lokalnych do świadczenia wysokiej jakości usług publicznych w sposób angażujący możliwie niewielkie środki finansowe i budzący zaufanie mieszkańców.

W artykule analizujemy poglądy radnych na temat autonomii, partycypacji i wydajności w oparciu o dane ankietowe zebrane w całej Europie⁴. W szczególności w badaniu zbadano, w jaki sposób na preferencje radnych odnośnie do tych wartości wpływają:

- 1) stopień autonomii samorządów lokalnych,
- 2) wielkość oraz charakterystyka społeczno-gospodarcza jednostki samorządowej oraz
- 3) indywidualne cechy radnych.

W kolejnych częściach artykułu omówimy najpierw koncepcję wartości samorządu lokalnego oraz sposób, w jaki tradycje historyczne i regionalne wpłynęły na znaczenie przypisywane

do poszczególnych z tych wartości. Następnie nakreślimy ramy analityczne służące zrozumieniu czynników determinujących wybory radnych co do znaczenia poszczególnych wartości. Rozważania te prowadzą nas do sformułowania konkretnych hipotez poddanych dalej weryfikacji empirycznej. Po opisanii metody badania przedstawimy i omówimy wyniki. Artykuł zakończymy refleksją na temat implikacji naszych ustaleń dla samorządności lokalnej i reform.

2. Teoretyczne perspektywy wartości samorządu lokalnego

2.1. Proceduralne a funkcjonalne rozumienie samorządu lokalnego

Debaty na temat roli samorządu lokalnego często rozpoczynają się od dwóch przeciwstawnych perspektyw teoretycznych. Koncepcja proceduralna⁵ postrzega władze lokalne jako organiczny wyraz społeczności i istotny element demokracji⁶. Zgodnie z tym poglądem istnienie samorządu lokalnego nie jest jedynie wynikiem decyzji organów państwa, ale bazuje na nieodłącznym prawie społeczności do zarządzania własnymi sprawami. Perspektywa ta ma głębokie korzenie filozoficzne i nawiązuje do myśli komunitarnej, która ceni sobie zarządzanie oparte na doświadczeniach i tożsamości lokalnych społeczności i jest ściśle powiązana z zasadą pomocniczości. Podsumowując ten wątek, należy stwierdzić, że pogląd oparty na prawach naturalnych traktuje samorząd lokalny jako normatywne dobro samo w sobie: chroni wolność, pluralizm i tożsamość społeczności, zapewniając sprawowanie władzy jak najbliższej obywateli.

Natomiast perspektywa funkcjonalna postrzega samorząd lokalny w sposób bardziej instrumentalny – jako wygodne przedłużenie

³ L.J. Sharpe, *Theories...*, s. 153–174; D. Beetham, *Theorising democracy and local government* [w:] *Rethinking Local Democracy*, red. D. King, G. Stoker, Basingstoke 1996.

⁴ Badanie sondażowe przeprowadzone zostało od wiosny 2023 r. do wiosny 2024 r. w 26 krajach europejskich. Dokładnie rzecz biorąc, badanie było przeprowadzone w 28 krajach, ale we Francji interesujące nas tutaj pytanie nie zostało włączone do ankiety, a w przypadku Andory liczba odpowiedzi była tak niewielka, że uwzględnienie tego kraju w zestawieniu średnich nie miało sensu. W sumie na ankietę odpowiedziało ponad 35 tysięcy radnych gminnych. W gronie tym znaleźli się też polscy radni zaproszeni do badania późnym latem 2023 r.

⁵ W polskiej literaturze określana czasem jako „koncepcja naturalna” – np. A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932.

⁶ B. Denters, *Beyond „What do I get?” Functional and procedural sources of Dutch citizens’ satisfaction with local democracy*, „Urban Research & Practice” 2014/2, s. 153–168.

państwa centralnego służące lepszemu administrowaniu krajem. Zgodnie z tym poglądem władze lokalne istnieją przede wszystkim dlatego, że mogą świadczyć usługi w sposób bardziej efektywny lub responsywny niż odległa centralna biurokracja. Z tej perspektywy samorząd lokalny jest nie fundamentalnym prawem demokratycznym, ale środkiem służącym poprawie wyników zarządzania, kładącym nacisk na hierarchię i kontrolę. Niektórzy zwolennicy tej koncepcji twierdzą, że potrzeba samorządu wynika tylko z faktu, że poprawia on ogólną wydajność państwa⁷. W tym świetle każda autonomia lokalna jest warunkowa, ponieważ jest przyznawana przez wyższe władze dla osiągnięcia praktycznych celów i może zostać zmieniona lub cofnięta, jeśli nie zostaną one wypracowane. Ten pragmatyczny pogląd leży u podstaw wielu reform zarządzania publicznego, które traktują samorządy lokalne przede wszystkim jako podmioty świadczące usługi.

Te dwie koncepcje współistniały od dawna, co znajdowało odzwierciedlenie w realnych debatach politycznych na temat decentralizacji i reform administracyjnych. Zrozumienie wartości samorządów lokalnych wymaga uwzględnienia perspektywy zarówno normatywnej, jak i funkcjonalnej, ponieważ większość systemów dąży do równowagi, która zapewnia responsywność bez poświęcania wydajności.

2.2. Historyczne i regionalne zróżnicowanie znaczenie poszczególnych wartości

Równowaga między naturalną i funkcjonalną rolą samorządu lokalnego zmieniała się w zależności od kraju i okresu historycznego. W różnych częściach Europy kultura polityczna i tradycje administracyjne prowadziły do różnego nacisku na znaczenie autonomii, uczestnictwa lub wydajności jako podstawowej wartości decentralizacji. L. Sharpe zauważył, że w XIX-wiecznej Europie rady lokalne były często postrzegane jako bastiony wolności

obywatelskiej i zaangażowania obywateli, ale nacisk na wartości demokratycznej partycypacji nieco osłabł w obliczu nowoczesnych reform administracyjnych. Klasyczna analiza porównawcza Joachima Hessego i Lawrence'a Sharpe'a⁸ uwypukliła podział między wartościami samorządów lokalnych w Europie Północnej i Południowej. W krajach południowoeuropejskich tradycyjnie dominuje normatywna koncepcja samorządu lokalnego: władze lokalne są postrzegane jako ucieleśnienie społeczności i tożsamości, dlatego też autonomia i demokratyczna partycypacja są postrzegane jako najbardziej istotne. Kraje te często mają długą tradycję tożsamości lokalnej, która nadaje samorządowi lokalnemu znaczenie symboliczne jako narzędziu wyrażania lokalnych opinii. Natomiast w Europie Północnej dominuje silniejsza orientacja funkcjonalna: racja istnienia samorządu lokalnego jest uzasadniana przede wszystkim zdolnością do dostarczania usług i rozwiązywania problemów. W tym kontekście na pierwszy plan wybijają się wartości takie jak wydajność i efektywność, a autonomia lokalna jest często przedstawiana jako środek umożliwiający osiągnięcie lepszych wyników w zakresie usług. Podobnie Mike Goldsmith⁹ zauważył, że debaty na temat samorządu w Europie Północnej często koncentrują się na legitymizacji wyników (*output legitimacy*, zapewnianej przez samorządy lokalne), podczas gdy debaty w Europie Południowej kładą nacisk na legitymizację procedur (*input legitimacy*, zapewnianej przez demokratyczną reprezentację).

Te historyczne i regionalne różnice sugerują, że znaczenie przypisywane autonomii, uczestnictwu lub wydajności nie jest stałe, ale odpowiada szerszym trendom w zarządzaniu. W rzeczywistości wydajność działań

⁷ A. Piekara, *Samorząd terytorialny, istota społeczna i prawna, uwarunkowania i funkcje*, Warszawa 1998.

⁸ J.J. Hesse, L.J. Sharpe, *Local government in international perspective: Some comparative observations* [w:] *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, red. J.J. Hesse, Baden-Baden 1991, s. 603–621.

⁹ M. Goldsmith, *Normative theories of local government: A European comparison* [w:] *Local Democracy and Local Government*, red. L. Pratchett, D. Wilson, Londyn 1996, s. 174–192.

realizowanych przez samorządy stała się prawdopodobnie „dominującym zagadnieniem” w wielu krajach, o czym świadczą fale reform sektora publicznego (np. nowe zarządzanie publiczne), które dotarły do samorządów lokalnych¹⁰. Jednak w ostatnich dziesięcioleciach obserwowano również dążenia do ożywienia demokracji lokalnej poprzez innowacje demokracji uczestniczącej¹¹ i decentralizację¹², co wskazuje na dynamiczną interakcję omawianych tu wartości. Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że znaczenie przywiązywane do poszczególnych wartości samorządu ewoluuje w odpowiedzi na dziedzictwo historyczne, ramy prawne i krajowe kultury polityczne. Fale decentralizacji mogą zwiększyć nacisk na wydajność, podczas gdy ruchy odnowy demokratycznej mogą ponownie podkreślić znaczenie partycypacji i autonomii. Zrozumienie tych zmian ma kluczowe znaczenie dla oceny przyszłości demokracji lokalnej i projektowanych reform.

W kolejnych częściach artykułu próbujemy wyjaśnić, w jaki sposób różnice w hierarchii priorytetów radnych można zrozumieć, biorąc pod uwagę uwarunkowania instytucjonalne systemu samorządowego, indywidualne cechy respondentów i strukturalne cechy jednostki samorządowej, z której pochodzą.

3. Czynniki wpływające na wagę przywiązywaną przez radnych do poszczególnych wartości

3.1. Uwagi wprowadzające

Uważamy, że szczególnie ważne dla zrozumienia różnic między wagą przywiązywaną przez poszczególnych radnych do trzech

wymienionych wcześniej wartości samorządu są następujące czynniki:

- 1) kontekst instytucjonalny odnoszący się do poziomu autonomii lokalnej w kraju radnego,
- 2) indywidualne cechy i orientacja polityczna radnego oraz
- 3) cechy strukturalne odnoszące się do jednostki samorządowej, z której pochodzi radny.

Poniżej omawiamy każdy z tych czynników, wskazując jednocześnie na oczekiwane zależności, które będą dalej weryfikowane w badaniu empirycznym.

3.2. Kontekst instytucjonalny – autonomia lokalna

Stopień samodzielności samorządu lokalnego w danym kraju można uznać za tło dla kształtowania się postaw radnych. Tam, gdzie władze lokalne dysponują szerokimi uprawnieniami i zasobami, rola radnego jest inna niż tam, gdzie są one ściśle ograniczone przez przepisy narzucane przez władze centralne¹³. Klasyczne teorie decentralizacji sugerują, że większa autonomia pozwala lokalnym politykom lepiej odzwierciedlać różnorodne potrzeby społeczności i wzmacnia pozycję lokalnych urzędników, zwiększając w ten sposób poczucie skuteczności i dumy z lokalnego zarządzania. J.A. Chandler¹⁴ przedstawił silne argumenty normatywne, że zdolność do podejmowania samodzielnych decyzji w skali lokalnej ma wartość samą w sobie. W środowiskach o wysokim stopniu autonomii (takich jak większość systemów federalnych czy silnie zdecentralizowane państwa unitarne, np. w Skandynawii) samorządy lokalne mają zazwyczaj szeroki zakres zadań i niezależność finansową. Członkowie rad mogą w takiej

¹⁰ *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, red. S. Kuhlmann, G. Bouckaert, London 2016.

¹¹ G. Smith, *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge 2009.

¹² *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, red. J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lidström, Oxford 2010.

¹³ A. Bastianen, N. Keuffer, *Are the normative rationales of local autonomy related to democratic legitimacy justified? Evidence from 57 countries in Europe and beyond (1990–2020)*, „Local Government Studies” 2024, s. 1–21.

¹⁴ J.A. Chandler, *Explaining Local...*

sytuacji bezpośrednio wpływać na ważne usługi i decydować o znacznych środkach finansowych, co może skłaniać ich do skupienia się na maksymalnym wykorzystaniu tej autonomii – często poprzez kładzenie nacisku na efektywne świadczenie usług, aby spełnić oczekiwania swoich wyborców. W takiej sytuacji radni mogą traktować autonomię jako coś oczywistego i skupiać uwagę na wynikach (wydajności).

Jednak w krajach, w których autonomia lokalna jest ograniczona przez prawo lub praktykę (np. w silnie scentralizowanych państwach unitarnych), radni działają w ramach ścisłych ograniczeń. Mogą mieć niewielką swobodę decyzyjną w zakresie budżetu, podlegać nadzorowi rządu odnośnie do podejmowanych decyzji lub odpowiadać tylko za bardzo wąski obszar zadań. Badania sugerują, że w takich warunkach radni często odczuwają brak autonomii, co może sprawiać, że przywiązują większą wagę do tej wartości. Mogą postrzegać wzmocnienie autonomii jako kluczowy cel. Podobnie mogą kłaść duży nacisk na partycypacyjne sprawowanie rządów, aby wzmocnić lokalną legitymację wobec dominacji centrum. Krótko mówiąc, można oczekiwać odwrotnej zależności między faktyczną decentralizacją kraju a znaczeniem, jakie radni przywiązują do autonomii.

Oczekujemy więc, że radni w bardziej scentralizowanych systemach będą bardziej priorytetowo traktować autonomię, podczas gdy radni w systemach zdecentralizowanych większą uwagę będą zwracać na wydajność. Jest to zatem hipoteza kompensacyjna zgodna z ideą, że niezaspokojone potrzeby instytucjonalne stają się bardziej widoczne i odczuwalne. Ponadto istotny jest zakres funkcji, za które odpowiadają samorządy: tam, gdzie gminy mają szeroki zakres zadań i odpowiadają za znaczną część wydatków publicznych, można oczekiwać, że radni będą kładli nacisk na sprawne zarządzanie, natomiast jeśli samorządy lokalne pełnią bardzo ograniczone funkcje, radni mogą postrzegać swoją rolę raczej w kategoriach reprezentacji (podkreślając znaczenie partycypacji i samodzielności podejmowania decyzji).

3.3. Indywidualne cechy radnych

Osobiste cechy i przekonania polityczne radnych mogą mieć znaczący wpływ na ich poglądy dotyczące priorytetów samorządu lokalnego¹⁵. Niektóre badania wskazują, że kobiety na stanowiskach kierowniczych mają tendencję do przyjmowania stylu bardziej opartego na współpracy i partycypacji, podczas gdy mężczyźni częściej preferują podejście zorientowane na zadania¹⁶. W kontekście naszego badania sugeruje to, że kobiety-radne mogą przywiązywać większą wagę do wartości związanych z udziałem obywateli, podczas gdy przeciętni radni płci męskiej mogą kłaść większy nacisk na wydajność lub autonomię.

Ideologia jest kolejnym silnym czynnikiem prognostycznym priorytetów w zakresie wyboru najważniejszych wartości samorządu. Spektrum polityczne lewica–prawica, przynajmniej w swym tradycyjnym wydaniu, różnicuje poglądy na temat równości, interwencji państwa oraz rozwiązań rynkowych i zbiorowych. Na szczeblu lokalnym radny o poglądach lewicowych prawdopodobnie będzie kładł nacisk na sprawiedliwość społeczną, integrację i zaangażowanie demokratyczne. Partie lewicowe historycznie opowiadały się za reformami zarządzania partycypacyjnego, dążąc do wzmocnienia pozycji grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji i złagodzenia nierówności w dostępie do władzy (podejmowania decyzji) pomiędzy różnymi grupami społecznymi. Tacy radni mogą postrzegać udział obywateli i deliberację jako niezbędne elementy dobrego zarządzania, zapewniające, że głosy wszystkich – a nie tylko osób wpływowych – są brane pod uwagę w lokalnych decyzjach. Natomiast radni o poglądach

¹⁵ F. Teles, *Facilitative mayors in complex environments: Why political will matters*, „Local Government Studies” 2014/5, s. 809–829.

¹⁶ M. Lloyd, *Performativity and performance* [w:] *The Oxford Handbook of Feminist Theory*, red. L. Disch, M. Hawkesworth, New York 2016, s. 572–592. S.C. Paustian-Underdahl, C.E. Smith Sockbeson, A.V. Hall, C.S. Halliday, *Gender and evaluations of leadership behaviors: A meta-analytic review of 50 years of research*, „The Leadership Quarterly” 2024/6.