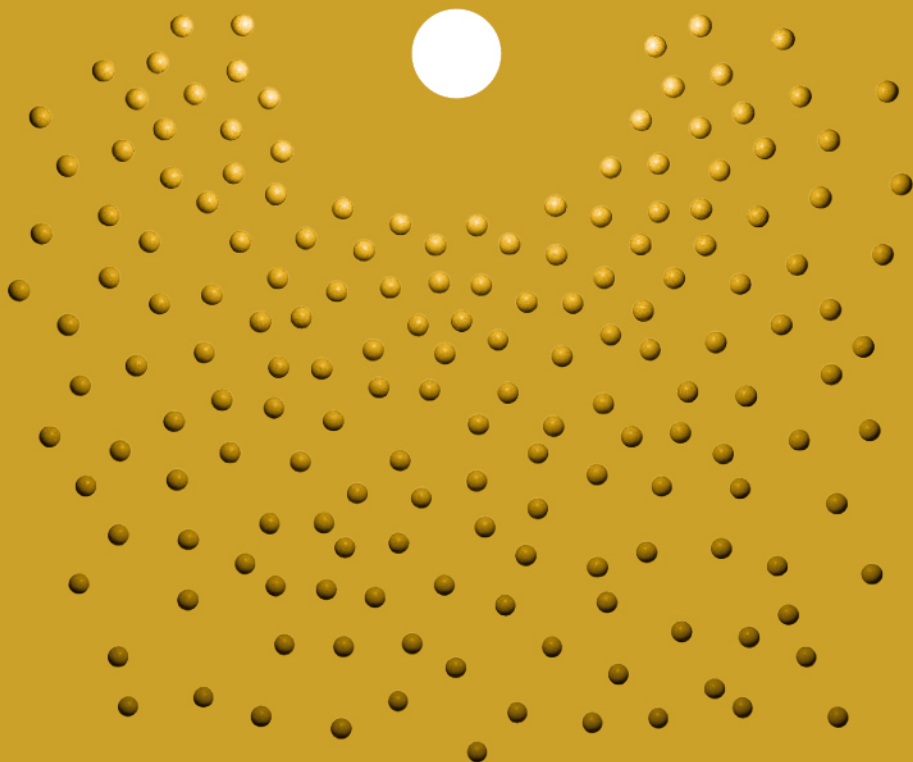


# PRZEPIS NA RZECZPOSPOLITĄ

Subiektywny komentarz do wybranych regulacji Konstytucji

redakcja naukowa **Jakub H. Szlachetko**

**Łukasz Cora, Joanna Erbel, Mariusz T. Kłoda, Irena Lipowicz,  
Rafał Matyja, Łukasz Miś, Jan Oleszczuk-Zygmuntowski, Kamil Olzacki,  
Andrzej Porębski, Kamil Stępnia, Patrycja J. Suwaj, Jakub H. Szlachetko,  
Tatiana Tymosiewicz, Karolina Wilamowska, Jerzy Zajadło, Wojciech Zalewski**



**PRZEPIS NA RZECZPOSPOLITĄ**

# PRZEPIS NA RZECZPOSPOLITĄ

Subiektywny komentarz do wybranych regulacji Konstytucji

redakcja naukowa **Jakub H. Szlachetko**

**Łukasz Cora, Joanna Erbel, Mariusz T. Kłoda, Irena Lipowicz,  
Rafał Matyja, Łukasz Miś, Jan Oleszczuk-Zygmuntowski, Kamil Olzacki,  
Andrzej Porębski, Kamil Stępnia, Patrycja J. Suwaj, Jakub H. Szlachetko,  
Tatiana Tymosiewicz, Karolina Wilamowska, Jerzy Zajadło, Wojciech Zalewski**

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Instytut Metropolitalny  
Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Wydział Prawa  
i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

Stan prawny na 15 maja 2025 r.

Recenzent

Dr hab. Ryszard Piotrowski, profesor Uniwersytetu Warszawskiego

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktorka prowadząca

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

Projekt okładki i stron tytułowych

Wojtek Janikowski

**prawolubni**  


Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-626-3

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: [PL-ksiazki@wolterskluger.com](mailto:PL-ksiazki@wolterskluger.com)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIIS TREŚCI

|                    |          |
|--------------------|----------|
| <b>Wstęp .....</b> | <b>9</b> |
|--------------------|----------|

### RZECZPOSPOLITA

*Rafał Matyja*

|                                                                                                        |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Unitarne, spójne i różnorodne. Terytorialne aspekty ustroju<br/>Rzeczypospolitej Polskiej .....</b> | <b>15</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

*Joanna Erbel*

|                                                                                                                                                   |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Suwerenność żywnościowa. Prawo narodów i społeczności<br/>lokalnych do samodzielnej i bezpiecznej polityki rolnej<br/>i przetwórczej .....</b> | <b>27</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

*Kamil Olzacki*

|                                                                |           |
|----------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Osobowość prawna elementów środowiska naturalnego .....</b> | <b>41</b> |
|----------------------------------------------------------------|-----------|

*Jakub H. Szlachetko*

|                                                                                                             |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Od analogowych po autonomiczne. Próba redefinicji pojęcia<br/>„organ administracji publicznej” .....</b> | <b>55</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

*Mariusz T. Kłoda*

|                                                                                           |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Rzeczpospolita Polska „w przestrzeni” międzynarodowego<br/>prawa kosmicznego .....</b> | <b>67</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

*Jan Oleszczuk-Zygmuntowski*

|                                                                                                                                                           |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Spółeczna, nie tylko rynkowa. O konieczności dialogu, współzarządzania i ekonomii społecznej w ustroju gospodarczym Rzeczypospolitej Polskiej.....</b> | <b>77</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

*Łukasz Miłkuła*

|                                                                                      |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Przestrzeń i jej planowanie. Między dobrem wspólnym a ochroną własności .....</b> | <b>95</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

*Tatiana Tymosiewicz*

|                                                                            |            |
|----------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Własność nie taka święta. Konstytucyjność systemu wywłaszczeń .....</b> | <b>107</b> |
|----------------------------------------------------------------------------|------------|

## **WOLNOŚCI, PRAWA I OBOWIĄZKI CZŁOWIEKA I OBYWATELA**

*Wojciech Zalewski*

|                                                                                     |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Czy w przepisach na Rzeczpospolitą jest miejsce na „prawo do nadziei”? .....</b> | <b>123</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------|

*Łukasz Cora*

|                                                                                |            |
|--------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Modernizacja procesu karnego. Problemy na dziś, wyzwania na jutro .....</b> | <b>139</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------|------------|

*Karolina Wilamowska*

|                                                                                                       |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Rzeczpospolita w erze sztucznej inteligencji: nadzór, bezpieczeństwo i prawa obywatelskie.....</b> | <b>149</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|

*Andrzej Porębski*

|                                                                             |            |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Władza technologiczna i dostęp do informacji o jej sprawowaniu .....</b> | <b>167</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------|

*Andrzej Porębski*

|                                                                                |            |
|--------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Świat internetowych influencerów potrzebuje skutecznych regulacji .....</b> | <b>185</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------|------------|

## PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

*Jerzy Zajadło*

|                                                                             |            |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Prerogatywy prezydenckie. Urealniając konstytucyjną instytucję .....</b> | <b>207</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------|

## RADA MINISTRÓW I ADMINISTRACJA RZĄDOWA

*Irena Lipowicz*

|                                                |            |
|------------------------------------------------|------------|
| <b>Służba cywilna. Przesłanki odnowy .....</b> | <b>217</b> |
|------------------------------------------------|------------|

## SAMORZĄD TERYTORIALNY

*Jakub H. Szlachetko*

|                                                                                                                     |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Śladami Ojców Założycieli Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej. Akt III reformy samorządu terytorialnego .....</b> | <b>237</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|

*Kamil Olzacki*

|                                                                                                                                                                 |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Uspołecznianie realizacji zadań publicznych w samorządzie terytorialnym za pomocą partycypacyjnego zarządzania zasobami wspólnymi (<i>commons</i>) .....</b> | <b>251</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|

## SĄDY I TRYBUNAŁY

*Patrycja J. Suwaj*

|                                                                                                                                                  |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>We współczesnym państwie od sędziów administracyjnych, oprócz niezawisłości, niezależności i bezstronności, możemy oczekiwać więcej .....</b> | <b>267</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|

## PRZEPISY PRZEJŚCIOWE I KOŃCOWE

*Kamil Stępnia*

|                                         |            |
|-----------------------------------------|------------|
| <b>Konstytucjonalizm cyniczny .....</b> | <b>281</b> |
|-----------------------------------------|------------|



## WSTĘP

W historii polskiej publicystyki pojawia się wiele politycznych traktatów, których ostrze wymierzone jest w stan zastany i punktuje dysfunkcje państwa – ustroju, polityki i prawa. Propozycje alternatywnych mechanizmów i instytucji – czy po prostu reform zmierzających do naprawy Rzeczypospolitej Polskiej, to leitmotiv dzieł takich myślicieli jak Andrzej Frycz Modrzewski (nomen omen *O naprawie Rzeczypospolitej*), Stanisław Konarski (*O skutecznym rad sposobie*) czy Stanisław Leszczyński (*Głos wolny wolność ubezpieczający*). Przykłady można byłoby mnożyć, ale nie w tym rzecz. Wystarczy bowiem wspomnieć o kilku wybitnych publicystach, których pióra kreowały rzeczywistość mentalną, polityczną i prawną, by zrozumieć istotę i doniosłość „zjawiska”.

Zachowując dystans, proporcję i pokorę – ale próbując naśladować najlepszych – przekazujemy w ręce Czytelników publikację pt.: *Przepis na Rzeczpospolitą*, stanowiącą zbiór esejów autorstwa kilkunastu pracowników nauki, a jednocześnie ekspertów, dziennikarzy, aktywistów – i obywateli zaangażowanych w życie publiczne Rzeczypospolitej. To zbiór esejów, których autorzy dokonują z jednej strony konstruktywnej krytyki ustroju, zaś z drugiej – by nie pozostawać gołosłownym – proponują program pozytywny, konkretne rozwiązania i rekomendacje.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej jest więc oczywistym punktem odniesienia do prowadzenia rozważań. Z tego też względu recypowaliśmy wprost, bez żadnych dodatkowych zabiegów redakcyjnych, spis treści Konstytucji. Innymi słowy, przyjmujemy pełną koherencję pomiędzy spisem treści ustawy zasadniczej oraz niniejszej książki. Rozwiązanie zdaje się być uzasadnione z wielu merytorycznych i pozamerytorycz-

nych względów, a przede wszystkim jest poręczne dla odbiorcy, który w każdej chwili może otworzyć Konstytucję na odpowiednim postanowieniu i zweryfikować tezy eseju z dorobkiem nauki czy orzecznictwem, które „obrosło” ustawę zasadniczą ze wszystkich stron. A poza wszystkim – książka dotyka problematyki ustroju politycznego państwa, a ustroj polityczny państwa to esencja Konstytucji. To truizm czy wręcz – chcąc być delikatnie złośliwym – „oczywista oczywistość”.

Co należy jeszcze zastrzec, autorzy tomu nie wypełniają treścią ani wszystkich konstytucyjnych postanowień, ani wszystkich konstytucyjnych rozdziałów. Występuje więc asymetria, która dla niektórych może stanowić pewne niedociągnięcie. W istocie jest to po prostu otwarcie przedsięwzięcia na kolejne, trzymające się zaprezentowanej konwencji tomy. Do niczego się nie zobowiązujemy, ale nie zamykamy sobie drogi przed „sequelami”. Przyszłość zweryfikuje zasadność tego zastrzeżenia.

Każdy z autorów porusza się więc po tematyce mającej ścisły związek z określonym (lub określonymi) postanowieniem Konstytucji. I nie chodzi tu bynajmniej wyłącznie o „luźne” inspiracje czy asocjacje – każdy kolejny esej rozpoczyna się „twardo” od przywołania konkretnej regulacji stanowiącej przedmiot dalszych dociekań, analiz i konceptualizacji. Esaj opiera się więc na tekście normatywnym, pokrótce charakteryzuje jego istotę (funkcję) oraz treść, a następnie czyni to, co jest głównym celem prezentowanej książki – wskazuje na potrzebę jego reinterpretacji lub nawet, w niektórych przypadkach, zmiany. W teorii prawa wyróżnia się kilka „wymiarów” prawa, w tym jego: (1) tworzenie, (2) obowiązywanie, (3) wykładnię (interpretację), (4) stosowanie i (5) przestrzeganie. W tak zarysowanym spektrum autorzy będą koncentrować uwagę przede wszystkim na procesie należytej – rzecz jasna w subiektywnym rozumieniu – wykładni oraz stosowania prawa (wybranego postanowienia). W drodze wyjątku autorzy wejdą w proces tworzenia prawa, co jest zagadnieniem o tyle kłopotliwym, że zmiana Konstytucji to wydarzenie historyczne, wymagające „momentu konstytucyjnego”, a książka ma jednak w założeniu charakter pragmatyczny. Nieco upraszczając, każdy z autorów w eseju proponuje jedno z następujących rozwiązań:

- 1) ocenę i redefinicję pojęć zastanych (w szczególności zważywszy na wpływ czasu i zmianę uwarunkowań faktycznych),

- 2) nową interpretację przepisów (przede wszystkim ze względu na błędną praktykę ich stosowania, a także istotną zmianę uwarunkowań faktycznych, w których funkcjonuje ustawa zasadnicza),
- 3) zmianę brzmienia regulacji (jeżeli redefinicja pojęć zastanych lub nowa interpretacja okażą się jednak niewystarczające; co jednak jest *ultima ratio*).

Zdecydowaliśmy się na formę eseju, a nie tekstu naukowego, z kilku powodów. Przede wszystkim forma eseju pozbawiona jest wielu rygorów (i formalizmów) znanych nauce – co z kolei przekłada się nie tylko potencjalnie, ale realnie na poczytność publikacji. A założeniem jest przecież, by książka wykroczyła poza granice dyskursu naukowego i dotarła również do osób pozbawionych naukowego, w tym prawniczego, warsztatu, a zainteresowanych tematyką ustrojową. Chyba nie zaryzykujemy, stwierdzając, że takich osób jest wiele. Esej to większa komunikatywność tekstu, to większe możliwości rozprawiania o rzeczach trudnych w przystępny (atrakcyjny?) sposób.

W rezultacie przekazujemy nie tyle książkę – wolumen jest tylko „nośnikiem”, ile wizję skorygowanego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. To wizja zupełnie subiektywna, zdeterminowana indywidualnymi zapamiętowaniami. To wizja fragmentaryczna – dotycząca jedynie wybranych zagadnień, a nie całokształtu unormowań. Niemniej jest to wizja, której choćby częściowa implementacja da dobry efekt. Rzeczpospolita Polska to dobro wspólne wszystkich obywateli, zdecydowaliśmy się więc pokazać, jak o to dobro należałoby zadbać z nietypowej, bo „ustrojowej” perspektywy.

Liczymy, że książka zacieka i sprowokuje do dalszych poszukiwań – analiz i dyskusji.

W imieniu Zespołu Autorskiego  
*dr hab. Jakub H. Szlachetko, prof. uczelni*



**RZECZPOSPOLITA**



Rafał Matyja

## UNITARNE, SPÓJNE I RÓŻNORODNE. TERYTORYALNE ASPEKTY USTROJU RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Artykuł 3 Konstytucji:  
*Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym.*

### Wprowadzenie

Państwo widać na mapie. Ma granice, linie wybrzeża, wyraźnie zaznaczoną stolicę. Ta banalna obserwacja napęli nas niepokojem, gdy dodamy, że tak wyraziście istnieje przede wszystkim na mapie. Nawet państwa upadłe wyglądają na niej stabilnie i poważnie. Sprawiają wrażenie, iż posiadają efektywną kontrolę nad terytorium. Mapa nie zdradza nam współczesnych tragedii Syryjczyków i Palestyńczyków, nie opowiada zmiany nastrojów w Europie po rosyjskiej inwazji na Ukrainę. Nie mówi nic o relacjach między państwami a wielkimi korporacjami<sup>1</sup>.

Dlatego też jednym z najtrudniejszych zadań współczesnej myśli politycznej jest dobre wyobrażenie sobie tego, czym jest państwo. Nie tego, czym było w różnych modernizacyjnych projektach sprzed stu czy dwustu lat. Nie tego, jak opisali je twórcy rozwiązań ustrojowych

---

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat: P. Czapliński, *Poruszona mapa: wyobrażenia geograficzno-kulturowa polskiej literatury przełomu XX i XXI wieku*, Kraków 2016.

czy realnych porządków państwowych. Raczej tego, jakie są realia jego funkcjonowania. I odniesienie tych realiów do względnie stabilnego świata ustawy zasadniczej.

## Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym

Konstytucyjna formuła „jednolitości”, czyli unitarnego charakteru państwa, jest elementem pewnej ustrojowej równowagi, a nie tylko jednoznacznym odrzuceniem formuły federalnej. Tę równowagę wyznaczają sformułowania określające zasadę decentralizacji władzy publicznej i pomocniczości, która w preambule jest tłumaczona jako umacniająca uprawnienia obywateli i wspólnot.

Jednolitość odnosi się z pewnością do systemu prawnego, ale zarazem do zasady równości i do pewnego gwarantowanego przez państwo standardu praw obywatelskich, w tym standardu usług publicznych. Tu docieramy do fundamentalnego problemu rozwoju samorządu terytorialnego w kolejnych dekadach. Realia jego funkcjonowania określać będą bowiem: 1) rosnące oczekiwania obywateli w zakresie usług publicznych, 2) procesy depopulacji zmieniające realia funkcjonowania znaczącej części gmin i powiatów, 3) wzrost znaczenia problemów obszarów funkcjonalnych, przede wszystkim metropolii, ale także dużych i części średnich miast.

Do tej fazy rozwoju samorządności nie jesteśmy przygotowani ani ustrojowo i organizacyjne, ani finansowo. Ten pierwszy wymiar wyznacza spóźnione o dobrze ponad dekadę wprowadzenie związków metropolitalnych i odłożone od ćwierćwiecza rozwiązanie relacji między miastami na prawach powiatu a powiatami „obwarzankowymi”<sup>2</sup>. Ten drugi – finansowy – zaniedbania i szkody powstałe szczególnie w ostatnich ośmiu latach rządów PiS. Pewnym rozwiązaniem tych problemów może być – dyskutowane kularowo za czasów PiS – takie skonstruowanie

---

<sup>2</sup> O politycznych źródłach tych zaniedbań zob.: R. Matyja, K. Wojtas-Jarentowska, *Metropolie w przestrzeni politycznej i administracyjnej Polski*, Warszawa 2023.

finansów samorządowych, by gwarantowały one jednolity standard usług publicznych, a zarazem wzmacniały odporność instytucji komunalnych na procesy depopulacji i słabnięcia potencjału części gmin. To rozwiązanie, które w swych niebezpiecznych konsekwencjach prowadzi do stanu, w którym zarządzanie gminami staje się bardziej komfortowe, ale zarazem na realną samodzielność może sobie pozwolić tylko kilkadziesiąt największych. Wspominam o tym jednak, by pokazać możliwe napięcia między dwiema konstytucyjnymi zasadami.

Wszak art. 15 ust. 2 Konstytucji RP mówi wyraźnie, że zasadniczy podział terytorialny ma zapewnić „jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych”, co stanowi z jednej strony istotne uprawnienie do dokonywania reform podziału administracyjnego w warunkach poważnego osłabienia tej zdolności i sprawa z drugiej strony, że w agendzie państwa powinno pojawić się jak najszybciej przeprowadzenie analizy podziału, po ćwierćwieczu jego niewzruszonego działania. Nie chodzi przy tym o lubiane przez media spektakularne propozycje zmiany podziału wojewódzkiego czy likwidację powiatów, ale o zmiany skromniejsze i – jak można sądzić – efektywniejsze. Przede wszystkim o korektę statusu większości gmin obwarzankowych, a zatem takich, w których siedziba władz leży poza ich terytorium w okalanym przez nie mieście, i które często mają bardzo skromny garnitur realnych funkcji. Oczywiście zmiany tej nie warto dokonywać mechanicznie, likwidując silne gminy obwarzankowe, otaczające np. duże lub średnie miasta, zwłaszcza tam, gdzie dostrzegamy silne powiązania w skali znacznie większych obszarów funkcjonalnych (dotyczy to m.in. takich ośrodków jak Tarnów czy Słupsk).

To ostatnie prowadzi nas do drugiej realnej korekty podziału administracyjnego, wprowadzającej nie tylko związki metropolitalne wokół największych miast i na terenie aglomeracji górnośląsko-zagłębiowskiej, ale także rozwiązania dla wszystkich miejskich obszarów funkcjonalnych. Wytyczenie tych obszarów jako względnie stałych elementów struktury administracyjnej kraju powinno być połączone z jakąś korektą granic powiatów, ale także wyznaczenia im nowej istotnej funkcji związanej z wejściem kraju w proces zróżnicowanej terytorialnie depopulacji. To powiaty powinny być instytucjami operującymi w imieniu całego pań-

stwa w tym obszarze, poszukującymi rozwiązań w zakresie dostępności usług publicznych i dysponującymi funduszami wsparcia dla obszarów szczególnie dotkniętych tym zjawiskiem.

Likwidacja znaczącej części gmin obwarzankowych, być może rozszerzona o łączenie jednostek najsłabszych i najbardziej dotkniętych depopulacją, połączona z korektą ustroju powiatowego na obszarach funkcjonalnych miast, daje państwu możliwość pogodzenia unitarnego charakteru i równej troski o mieszkańców różnych regionów z podmiotowym traktowaniem samorządu i spełnieniem wymogów decentralizacji i pomocniczości.

## Spójność

Spójność jest standardem europejskim oznaczającym troskę o trwały dobrobyt wszystkich mieszkańców, równy dostęp do zasobów i usług, pełnię praw obywatelskich. W opisanych wyżej warunkach depopulacji obszarów peryferyjnych wymóg spójności wydaje się ważnym uzupełnieniem naszych reguł ustrojowych, streszczającym zresztą i uzupełniającym pewne przepisy drugiego rozdziału Konstytucji RP.

Istotnymi narzędziami budowania spójności terytorialnej są rozwiązania funkcjonalne w obszarach transportu, usług publicznych, w szczególności edukacji i opieki zdrowotnej, a także tworzenie szans rozwojowych i wzmacnianie odporności obszarów, na terenie których pojawiają się zjawiska kryzysowe. Przez ostatnie dwie dekady mogliśmy przyjąć, że mechanizmy w tym obszarze są finansowane ze środków europejskich. Ale szło za tym pewne wygodne rozwiązanie, które sprawiało, że troska o absorpcję tych środków była zarazem związana z konceptualizacją spójności. Dziś zadanie to musi stać się w większym stopniu udziałem państwa<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Zob. P. Churski, *Spójność a przestrzeń – dylematy polityki regionalnej*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2011/15, s. 99–108.

W tej perspektywie priorytet muszą uzyskać kwestie transportu ponadlokalnego, w tym wymiarze, który przesądza o dostępności usług publicznych, w tym tych ponadpowiatowych, związanych ze szkolnictwem wyższym, instytucjami kultury czy wyspecjalizowanymi świadczeniami zdrowotnymi. Doświadczenia ostatniego ćwierćwiecza funkcjonowania województw i powiatów pokazują, że rozwiązanie tego problemu wymaga wprowadzenia realnego zarządzania na poziomie subregionalnym, nie zawsze tożsamym z układem miejskich obszarów funkcjonalnych.

Co więcej, rozwiązania transportowe są często ściśle powiązane z dwoma innymi wymiarami usług publicznych, dostępnością edukacji i opieki zdrowotnej. Po pierwsze dlatego, że spora część uczniów wybiera dojazdy do miast powiatowych, a w niektórych powiatach – do pobliskich miast na prawach powiatu – dawnych ośrodkach wojewódzkich. Po drugie – sieć szpitali oferujących szerszą gamę usług medycznych jest dość podobna do sieci szkół wyższych i co więcej – wraz z depopulacją, będzie oznaczała częstszą konieczność korzystania z pomocy medycznej w większym mieście.

Można zatem przyjąć, że sieci transportu publicznego opisują zarazem pewną wiązkę usług dostępnych w wymiarze szerszym niż powiatowy. Lekceważenie tego problemu usprawiedliwia myślenie kategoriami „powrotu do dawnego podziału wojewódzkiego”, być może lekko skorygowanego. Ale powrót ten oznacza zgubienie obecnych funkcjonalności regionalnych, bo wszystko wskazuje na to, iż – podobnie jak to jest dziś z powiatami i województwami – nowe jednostki nie będą widzieć sąsiadów. A zatem, że porwą się na strzępy z trudem budowane powiązania regionalne i co więcej – regionalno-metropolitalne.

Wyjściem mniej ryzykownym jest dodanie do projektu korekty podziału administracyjnego kwestii wyznaczenia obszarów subregionalnych z wyraźnie zarysowanymi trzema funkcjami podstawowymi: transportową, edukacyjno-kulturalną i zdrowotną. W przypadku funkcji edukacyjno-kulturalnych obligowałaby ona państwo do troski o trzy zasadnicze wymiary: istnienie na poziomie subregionu pełnej i pełnowartościowej oferty kształcenia ponadpodstawowego oraz oferty w zakresie kształcenia akademickiego i utrzymywania instytucji kultury

o znaczeniu regionalnym. W przypadku funkcji zdrowotnych chodziłoby o istnienie szpitali odpowiadających dzisiejszym szpitalom wojewódzkim ulokowanych poza stolicami województw.

Wytyczenie względnie stałych obszarów subregionalnych odpowiadałoby także na pewne ambicje części miast, które dziś poszukują dla siebie szansy rozwojowej w nowym podziale wojewódzkim (Bielsko-Biała, Częstochowa, Koszalin, Radom), a zarazem pozwalało na elastyczne współdziałanie tych obszarów w ramach samorządu wojewódzkiego.

Dochodzimy w tym momencie do kluczowej kwestii ustrojowej: czy nowe jednostki – przede wszystkim związki metropolitalne, pozostałe miejskie obszary funkcjonalne i subregiony – mają mieć jakąś formę polityczną. Dziś funkcjonują już w większości w dość różnorodnych kształtach – jako porozumienia i partnerstwa terytorialne, stowarzyszenia samorządowe, obszary zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Zawsze jednak doraźnych, często obliczonych na wspólne pozyskanie funduszy europejskich. I zawsze opartych na tymczasowym uzgodnieniu interesów poszczególnych gmin.

Gdyby ustabilizować te realizowane w trybie doraźno-tymczasowym funkcje, można by – bez dodatkowych kosztów transakcyjnych – stworzyć nowy poziom zarządzania publicznego, analogiczny do metropolitalnego i związanego z miejskimi obszarami funkcjonalnymi, organizujący współpracę gmin i tworzący pewien trwały związek funkcjonalny. Ta nowa struktura byłaby bardziej skomplikowana terytorialnie niż województwa i powiaty: często będzie tworzyła obszary o dużej liczbie ludności i złożonych funkcjach (aglomeracje warszawska, poznańska, wrocławska, trójmiejska czy górnośląsko-zagłębiowska), a także obszary subregionalne pozbawione silnego miejskiego obszaru funkcjonalnego (zachodnia część województwa małopolskiego czy wschodnia część warmińsko-mazurskiego). W innych obszarach problemy będą wynikać z niewielkiej skali subregionu lub funkcjonowania subregionu z dwoma miejskimi obszarami funkcjonalnymi (świdnicko-wałbrzyski, kalisko-ostrowski). Pamiętajmy jednak, że mówimy raczej o pewnym uporządkowanym finansowo i organizacyjnie wymiarze współpracy istniejących jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, miast

na prawach powiatu), wprowadzanych często na miejsce już funkcjonujących struktur o tym charakterze.

## **Różnorodność: więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe**

W początkach polskiego samorządu liczono, że jednym z jego skutków będzie silne zróżnicowanie kraju. Silne nie tylko w wymiarze tożsamościowym czy kulturowym, ale także gospodarczo-społecznym. Częściowo było to pochodną neoliberalnego przekonania o zaletach konkurencji między gminami – do których należą przede wszystkim zagraniczne inwestycje, ale także środki z budżetu centralnego, a potem – także środki unijne. Z czasem okazało się jednak, że reguły owej konkurencji są bardzo ściśle ograniczone: regułami globalnej gospodarki, premiującej sektory działające w metropoliach i deprecjonującej produkcję rolną i znaczącą część produkcji przemysłowej oraz pozycją administracyjną danego miasta. Status ośrodka wojewódzkiego był – jak słusznie zauważa Łukasz Zaborski – licencją na rozwój. Pomnożony o zasoby takie jak silne uczelnie, lotnisko, dobry rynek pracy dawał status metropolii. Ale nawet bez tych zasobów oznaczał lepsze funkcjonowanie niż to, które stało się udziałem „pozostałych miast na prawach powiatu”. W skali prowincjonalnej – lepiej było być ośrodkiem powiatowym niż miastem pozbawionym tego statusu. Lepiej było mieć dostęp do sieci kolejowej, wyższą uczelnię (choćby prywatną lub PWSZ) lub inną instytucję publiczną wyższego rzędu (agendę administracji zespolonej, wojewódzką instytucję kultury itp.).

Rola władz w budowaniu pozycji konkurencyjnej gminy wyczerpywała się w kwestii absorpcji środków unijnych, a w latach rządów PiS – także w dostępie do któregoś z resortowych programów wsparcia lub inwestycji. Jednak warto podkreślić, że postrzeganie różnorodności poprzez pryzmat konkurencji między gminami może okazać się nie tylko sprzeczne z duchem spójności czy budowania jednolitego standardu usług publicznych, ale zwyczajnie – dość anachroniczne. Po pierwsze ze względu na rosnącą złożoność tożsamości terytorialnych i słabnące tradycyjne rozumienie wspólnot. Po drugie – ze względu na

siłę oddziaływań metropolitalnych i redefinicję podziału miasto-wieś. Po trzecie wreszcie, z powodu nowej trajektorii rozwojowej Polski wynikającej z nowego splotu historycznego. Splotu, w którym część nitek jest przewidywalna – jak depopulacja czy migracje do głównych ośrodków, a inne – w tym międzynarodowe – stanowią istotną zagadkę.

Wyjaśnijmy po kolei te trzy elementy i zmiany, do jakich prowadzą. Pierwszy z nich sprawia, że spora część społeczeństwa ma bardzo zniuansowane poczucie przynależności: częściowo do wąskiej okolicy (wsi, a w dużych miastach osiedli), częściowo do gminy, a częściowo do użytkowanego obszaru funkcjonalnego. Co więcej, więzi gminne nie są – jak to było w historii – podtrzymywane przez lokalne media i wspólne kanały komunikacyjne. Krzysztof Nawratek twierdzi nawet – z czym chętnie się zgadzam – że silniejsze dziś są wspólnoty użytkowników, budowane wokół poszczególnych elementów infrastruktury<sup>4</sup>. Wystarczy zresztą spojrzeć na sposób, w jaki wokół sieci transportu publicznego powstawały dzisiejsze wielkie miasta, jak rozwijają się aglomeracje. Być może w perspektywie dekady obok wąskiej wspólnoty lokalnej drugim poziomem tożsamości będzie „pod Poznaniem” czy „pod Wrocławiem” w sensie codziennego korzystania z infrastruktury transportowej tych metropolii.

Drugi element dotyczy tego, że mieszkanie w gminie wiejskiej straciło w ostatnich dwóch dekadach wiele cech charakterystycznych „życia po wiejsku”. Coraz mniej mieszkańców tych gmin żyje z pracy w rolnictwie, coraz więcej korzysta z równoprawnego dostępu do kultury, informacji i wiedzy za pośrednictwem internetu, coraz więcej korzysta też na co dzień z tego, co oferuje sąsiednie miasto. Standardy wyposażenia domów czy przestrzeni publicznych (chodniki, zieleń) upodabniają te miejscowości do miast, przedmieść, zwłaszcza gdy mówimy o gminach leżących w pobliżu większych ośrodków miejskich. Wieś, do której dociera miejski lub metropolitalny autobus, w której jest oddalony od centrum takiego ośrodka o kwadrans lub dwa przystanek kolejowy,

---

<sup>4</sup> K. Nawratek, *Miasto Troskliwej Nie-wspólnoty* [w:] *Miasto regeneracyjne i solidarne międzypokoleniowo*, red. R. Matyja, Kraków 2023, s. 57.

jest zupełnie inną jednostką niż ćwierć wieku temu. Czyli wtedy, gdy domykaliśmy obecnie obowiązujący model podziału terytorialnego.

Trzeci element zmiany jest najtrudniejszy do opowiedzenia, bo wymagałby wiary w naszą zdolność prognozowania przyszłości. A po pandemii i po rosyjskiej agresji na Ukrainę powinniśmy z rezerwą myśleć o tym, ile potrafimy przewidzieć. Wystarczy spojrzeć, jak zmieniła się w ostatnich latach funkcja wielu gmin położonych w Polsce wschodniej i północnej, przy granicy z Białorusią i z Rosją, by zrozumieć, że różnorodność nie zawsze oznacza to, o czym myśleliśmy w latach 90. – czyli tożsamości kulturowe i prężność ekonomiczną. Podobnie może być z terenami problemów ekologicznych czy klimatycznych, obszarów szczególnie dotkniętych suszą, borykających się z zanieczyszczeniem powietrza, czy terenem nowych wielkich inwestycji – takich jak Centralny Port Komunikacyjny czy elektrownie atomowe.

Oczywiście nie oznacza to, że dbając o respekt dla konstytucyjnego przepisu o tym, że zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględnia „więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe”, musimy starać się odzwierciedlać w nim wszelkie nowe powiązania, ale tworzyć go tak, by pojawiały się w nim struktury bardziej elastyczne. I tak jak wprowadzona przed laty ustawa o działach administracji rządowej ułatwiła kształtowanie struktury Rady Ministrów bez potrzeby dokonywania wielkich zmian formalnych, tak powinniśmy znaleźć sposoby wypełniania przestrzeni między gminami i powiatami a województwami skutecznie działającymi mechanizmami zarządzania publicznego, nietworzącymi nowego poziomu władzy politycznej, ale raczej poziom rozwiązywania problemów przy udziale władz różnego szczebla.

## **Podsumowanie**

Wróćmy do użytego na wstępie obrazu państwa jako czegoś, co ma przede wszystkim byt kartograficzny. Współczesne mapy administracyjne, które wiszą w naszych urzędach, szkołach i innych instytucjach sektora publicznego, rysują niepasujący do rzeczywistości obraz państwa. Sieć osadnicza i jej hierarchia jest inna, niż wynika z podziału na wojewódz-

stwa, powiaty i regiony. Na razie organizuje się w formach doraźnych, których wprowadzenia na mapę nie zaryzykuje żadna poważna firma kartograficzna. Ale ta obowiązująca mapa administracyjna – podobnie jak wspomniane na wstępie mapy świata z państwami, które ledwo istnieją – wprowadza nas w błąd. Podtrzymuje stary, anachroniczny obraz państwa, ukształtowany w XIX wieku. Wtedy jednoznaczność podziału administracyjnego była dobra – bo była uporządkowaniem chaosu. Uporządkowaniem powierzchniowym i podważanym przez dziesiątki podziałów sektorowych, doraźnych, znanych tylko nielicznym. Ale jednak kluczowym dla rozumienia XIX- i XX-wiecznego państwa.

Współczesne państwo jest inne. Zbudowane z większej liczby niehierarchicznych zależności, wpisane w różne funkcjonalności, a przez część z nich wręcz rozrywane. Struktury władzy tylko z pozoru są stabilne. Forma ustrojowa może tracić na znaczeniu w sposób najpierw mało widoczny, ale istotny. Jeżeli w ostatnich latach baliśmy się o polski samorząd, to nie ze względu na projekty zmian Konstytucji czy nawet ustaw ustrojowych, ale ze względu na zmiany w sposobie jego finansowania. Podobnie w przypadku zmian pozytywnych. Wskazania konstytucyjne podpowiadają nie kolejną reformę wojewódzką czy inną papierową rewolucję, ale konieczność takich korekt w zarządzaniu publicznym, które umożliwią uzgodnienie unitarności i spójności z pomocniczością, decentralizacją i które będą służyć różnorodności. Wymaga to jednak wyobrażenia sobie państwa na nowo, połączenia szeregu oderwanych obserwacji w jakąś nową całość, która uwzględni realia funkcjonalne bez burzenia istniejącego świata instytucji.

## Bibliografia

- Churski P., *Spójność a przestrzeń – dylematy polityki regionalnej*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2011/15
- Czapliński P., *Poruszona mapa: wyobrażenia geograficzno-kulturowa polskiej literatury przełomu XX i XXI wieku*, Kraków 2016
- Matyja R., Wojtas-Jarentowska K., *Metropolie w przestrzeni politycznej i administracyjnej Polski*, Warszawa 2023

Nawratek K., *Miasto Troskliwej Nie-wspólnoty* [w:] *Miasto regeneracyjne i solidarne międzypokoleniowo*, red. R. Matyja, Kraków 2023

**Rafał Matyja** – doktor habilitowany nauk społecznych; profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie; współpracownik *Tygodnika Powszechnego* i miesięcznika *Architektura i Biznes*; autor wielu książek, w tym *Miejski grunt. 250 lat polskiej gry z nowoczesnością* (2021), *Metropolie w przestrzeni politycznej i administracyjnej Polski* (wspólnie z Kingą Wojtas-Jarentowską, 2023) oraz *Kraków. Miasto zero* (2024).



Joanna Erbel

# **SUWERENNOŚĆ ŻYWNOŚCIOWA. PRAWO NARODÓW I SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH DO SAMODZIELNEJ I BEZPIECZNEJ POLITYKI ROLNEJ I PRZETWÓRCZEJ**

Artykuł 5 Konstytucji:

*Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.*

Artykuł 23 Konstytucji:

*Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. (...)*

## **Wprowadzenie**

Żyjemy w czasach polikryzysów, które na nowo każą zastanowić się nad pojęciem suwerenności w różnych obszarach naszego życia. Ostatnie lata podważyły podstawy naszego świata: wolność i swobodę przemieszczania się, dostęp do produktów niezależnie od ich geograficznego miejsca pochodzenia, pokój w naszej części świata, przewidywalność wydatków na bazowe potrzeby: mieszkanie, żywność, wodę czy energię. Pandemia koronawirusa, a następnie atak Rosji na Ukrainę, ujawniły nam globalne powiązanie wielu elementów naszego codziennego życia. Mogliśmy

odczuć, że to już nie tylko państwo i rząd tworzą ramy dla naszego życia, ale w coraz większym stopniu kształtowane są przez geopolityczne procesy oraz polityki międzynarodowych globalnych korporacji. Czas polikryzysów to moment, kiedy, jak pisze Michał Krzykowski: „kryzysy dotyczące poszczególne systemy splatają się ze sobą, a ich współoddziaływanie implikują trudne do przewidzenia konsekwencje”<sup>1</sup>. Im na bardziej globalnym poziomie następuje to splecenie, tym mniejszą mamy kontrolę nie tylko nad naszym życiem codziennym, ale również nad przyszłością. Sprawia to, że ponownie musimy się przyjrzeć naszym codziennym automatyzmom oraz temu, jak możemy zabezpieczyć swoje bazowe potrzeby.

Jednym z obszarów, które powinniśmy poddać szczególnej rozwadze, są polityki żywnościowe. W końcu żywność – co wiemy od początków ludzkości – jest jedną z broni strategicznych. I wprawdzie zagrożenie, przed którym stoimy, to już nie są warowne miasta, które otaczają wrogie armie, aby je załodzić (nawet jeśli zapewnienie kryzysowych racji żywności w mieście jest sprawą istotną), ale również szereg innych zjawisk, które doprowadzić mogą do społecznych niepokojów i stanowić zagrożenie dla stabilności naszej gospodarki. Mogliśmy to obserwować zarówno w 2023, jak i w 2024 r., gdzie główna fala protestów społecznych dotyczyła właśnie obszaru rolnictwa. Rolnicy i rolniczki walczyli o utrzymanie stabilności swoich gospodarstw – czując się zagrożeni zarówno przez planowane regulacje unijne, jak i niekontrolowany napływ plonów z Ukrainy, zbóż, jajek, owoców miękkich, takich jak na przykład maliny. Pozostawienie rolników i rolniczek samym sobie to więc nie tylko zagrożenie dla nas jako konsumentek i konsumentów, ale również zagrożenie dla demokracji. Można wręcz powiedzieć, że od stabilności rynków rolnych zależy stabilność naszego kraju. Ważną kwestią jest również jakość żywności – co, jak wiemy, jest niezbędne dla naszego zdrowia – zarówno fizycznego, jak i psychicznego. W końcu: szeroki globalny trend, jakim są zmiany klimatyczne i konieczność adaptowania się nowej pogodowej rzeczywistości. Tu wyzwaniem są zarówno susze i ulewne deszcze, jak i konieczność zatrzymania utraty

---

<sup>1</sup> M. Krzykowski, *Entropia – pojęcie transwersalne* [w:] *Gospodarka i entropia. Jak wyjść z polikryzysu?*, red. J. Hausner, M. Krzykowski, Warszawa 2023, s. 35.

bioróżnorodności. Można więc powiedzieć, że kwestie żywności dotyczą trzech obszarów: gospodarki, demokracji oraz środowiska, a w środku tego wszystkiego jesteśmy my – ludzie.

## Gospodarstwa rodzinne i ekologia

Zanim jednak przejdę do tego, jakie działania możemy podjąć, przyjrzyjmy się w pierw ramom, jakie tworzy Konstytucja RP. Artykuł 5 Konstytucji RP stanowi: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. To powiązanie bezpieczeństwa, niepodległości, dziedzictwa narodowego umieszczone jest w kontekście ochrony środowiska i dbania o to, żeby budowanie państwowego dobrobytu odbyło się w sposób zrównoważony. Jednocześnie w art. 23 znajdujemy przepis: „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne”. To przepis wskazujący na obowiązek ochrony rodzinnych gospodarstw rolnych jako ważnego elementu naszej gospodarki i elementu narodowej tożsamości, który zbyt rzadko jest przywoływany w kontekście debaty o żywności. Ważne przecież jest nie tylko to, żebyśmy mieli dostęp do żywności wysokiej jakości, ale również to, skąd ona pochodzi. Rodzinne gospodarstwa rolne, które uzyskują uznanie w naszej Konstytucji, są obecnie zagrożone nie tylko przez nieograniczony import produktów spoza Europy, lecz również przez logikę globalnego kapitalizmu, który dąży do podporządkowywania sobie mniejszych podmiotów i zwiększania swojej kontroli nad całym rynkiem. Chodzi tutaj nie tylko o wielkie gospodarstwa z zagranicznym kapitałem, ale również o inne kluczowe elementy systemu takie jak powszechność metod uprawy uzależniających gospodarstwa rolne od nawozów i chemicznych środków ochrony roślin – rynku kontrolowanego przez kilka globalnych korporacji<sup>2</sup>. To

---

<sup>2</sup> *Atlas pestycydów 2024*, wydanie wersji polskiej zostało opublikowane w 2024 r. przez Fundację im. Heinricha Bölla w Warszawie, Polski Klub Ekologiczny Koło w Gliwicach i Koalicję Żywa Ziemia, <https://pl.boell.org/pl/atlas-pestycydow-2024> (dostęp: 2.08.2024 r.), s. 12.