

Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG)
Seksja Polska Regional Studies Association



Studia Regionalne i Lokalne

1 (99) 2025



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

REDAKCJA

dr hab. Agnieszka Olechnicka, prof. UW – redaktorka naczelna
dr hab. Mikołaj Herbst, prof. UW – zastępca redaktorki naczelnej
prof. dr hab. Paweł Churski – członek redakcji
prof. dr hab. Tomasz Komornicki – członek redakcji
prof. dr hab. Iwona Sagan – członek redakcji
dr Dorota Celińska-Janowicz – sekretarz redakcji

RADA NAUKOWA

prof. John Bachtler, prof. Roberta Capello, prof. dr hab. Bolesław Domański,
prof. dr hab. Grzegorz Gorzelak (przewodniczący), dr Olga Mrinska, prof. Andrés
Rodríguez-Pose, prof. James W. Scott, dr hab. Katarzyna Zawalińska, dr Sabine Zillmer

ADRES REDAKCJI

Kwartalnik „Studia Regionalne i Lokalne”
Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich
Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG)
ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa
e-mail: sril.euroreg@uw.edu.pl
www.studreg.uw.edu.pl

© Copyright by Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW
(EUROREG), Warszawa 2025

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie elektroniczne.

Zgodnie z wykazem czasopism opublikowanym w komunikacie Ministra Nauki i Edukacji
z dnia 5 stycznia 2024 r. za publikację w kwartalniku „Studia Regionalne i Lokalne” w 2023 roku
autor/ka uzyskuje 40 punktów.

Czasopismo uzyskuje wsparcie w ramach Programu Rozwój Czasopism (projekt finansowany ze
środków Ministerstwa Edukacji i Nauki na podstawie umowy nr RCN/SP/0272/2021/1) oraz Inicjatywy
Doskonałości – Uczelnia Badawcza: Działanie I.2.2. „Podniesienie wpływu regionalnego na naukę
poprzez wysokiej jakości rozpowszechnianie wyników – czasopisma” i Działanie I.2.1. „Poprawa
zdolności publikacyjnych – zwiększenie międzynarodowego zasięgu periodyków UW”.

e-ISSN 2719-8049

ISSN: 1509-4995

Bieżący numer kwartalnika, jak i numery archiwalne można pobrać bezpłatnie
w wersji elektronicznej ze strony <http://studreg.uw.edu.pl>

Zamówienia na egzemplarze drukowane prosimy kierować na adres:

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Oboźna 1, 00-340 Warszawa
tel./faks 22 828 95 63, 22 692 41 18, 22 828 93 91
dział handlowy: jw. w. 108
e-mail: info@scholar.com.pl; www.scholar.com.pl

Skład i łamanie: WN Scholar (*Anna Beczek*)

SPIS TREŚCI

ARTYKUŁY

Rafał Warżala

A Sectoral Economic Situation Barometer in Regional Dimension: A Theoretical and Empirical Study	7
---	---

Bashkim Rrahmani, Majlinda Belegu

Local Self-Government in Kosovo: The Impact of International Agreements on the Association of Municipalities with a Major Serb Population	17
--	----

Maciej Smętkowski, Katarzyna Wojnar

Wyniki uczniów szkół podstawowych a zróżnicowanie społeczno-przestrzenne Warszawy	29
Primary School Students' Exam Results and Socio-Spatial Differentiation in Warsaw	

Julia Wrzał vel Kosowska

Dyskryminacja ze względu na płeć w dostępie do lokali z zasobu gmin w Polsce w latach 2022–2023	47
Gender Discrimination in Access to the Local Authority Housing Stock in Poland in 2022–2023	

Małgorzata Czornik

Miasta nad najdłuższymi polskimi rzekami	67
Cities by the Longest Polish Rivers	

Dominik Lebioda

Miejski wymiar relacji polsko-południowokaukaskich	80
The Urban Dimension of the Polish-South Caucasian Relations	

Spis treści numerów 1–4 oraz Special Issue, 2024	90
--	----

Informacje dla Autorek i Autorów	92
--	----

Information for Authors	93
-----------------------------------	----

Artykuły

A Sectoral Economic Situation Barometer in Regional Dimension: A Theoretical and Empirical Study

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 1(99)/2025
© Authors 2025



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049

doi: 10.7366/1509499519901

Rafał Warżala

University of Warmia and Mazury in Olsztyn, Faculty of Economic Sciences,
Department of Theory of Economics, ul. R. Prawocheńskiego 19/204, 10-719 Olsztyn, Poland;
e-mail: rafal.warzala@uwm.edu.pl; ORCID 0000-0001-8677-977X

Abstract

This article aims to propose the construction of a regional barometer of the sectoral economic situation. The study focuses on economic variables that represent specific sectors of voivodeship's economy and their cyclical adjustment as component variables of the regional barometer of the sectoral economic situation. As a result of the research, variables with the properties of simultaneous and leading variables were distinguished to assess the state of the economic situation in individual sectors of the regional economy. The results indicated that fluctuations in economic activity in the regions are generally not consistent with changes in the economic situation of the country as a whole. Each region, being a separate administrative unit of the country and having a distinct economic structure, development level, and geographical location, has its own business cycle for each sector.

Keywords

region, business cycle, economic situation barometer, synthetic indicator, sector

Introduction

The economy is a system comprising several sectors and branches; industry, food processing, furniture, chemistry, energy, trade, logistics services, new technologies, and the arms industry are examples of sectors that determine the development of individual regions of Poland. The results of the study indicate that virtually all sectors show individual features and regularities in the situation of changes in economic activity (that is, changes in the business cycle) (Adamowicz & Klimkowska, 2020; Lubiński, 2004; Warżala, 2016).

This article aims to propose the construction of a synthetic, universal tool for assessing the economic situation in sectors, both for the economy of the country as a whole and for the regional dimension.

In line with the above objective, the research hypothesis is as follows: building an individual sectoral barometer of industry-specific economic situations will enable the monitoring of changes in individual sectors' economic situations within the regional economy.

The exploration of this topic is based on the fact that, as demonstrated in prior research, regions demonstrate varying sensitivity to nationally occurring economic changes (see Camacho, Pacce & Ulloa, 2018; Gong & Kim, 2018; Montoya & de Haan, 2007; Omoshoro-Jones & Bonga-Bonga, 2020; Park & Hewings, 2012; Wang, Sun & Peng, 2023; Warżala, 2016). As such, it is essential to monitor this process from a regional perspective and consider the sectoral specificity of these areas. Capturing the dynamics of these changes will allow regional authorities to respond to the specific problems of individual sectors.

Literature Review

Business cycles are such a complex phenomenon that no proposed methods of analysing the economic situation can be regarded as a source of full knowledge about the state of the economy. At the same time, the state of the economic situation impacts the economic conditions of enterprises and households. Hence, the possibility of predicting impending changes in the economic situation is of interest to both direct participants in the market game (i.e. enterprises in a specific

sector) and public institutions performing regulatory functions in the economy. Previous literature on the subject has primarily divided methods of studying the economic situation into quantitative and qualitative (Adamowicz, 2013; Gabisch & Lorenz, 2013). Quantitative methods, which include indicator and econometric methods, are based on data published by statistical offices and other institutions that collect partial information on the state of the economy (e.g. labour offices; Parsons, 1916). On their basis, the so-called business cycle barometers serve to empirically verify more extensive econometric models describing the mutual dependencies between the economic values important for business cycle analyses (Barczyk, 1997; Kowalewski, 2005). Qualitative methods of assessing the economic state include the business cycle test and the expert methods. Business cycle tests are based on survey research and are the most common method of assessing and forecasting the economy, both in general economic and sectoral terms. The advantage of these methods is the ease and speed of obtaining the expected results on the economic state. Despite the undoubted advantages of these methods, they also have certain limitations in terms of their use for assessing the situation within the business cycle (Hübner et al., 1994).

Within qualitative methods of business cycle analysis, expert surveys constitute a separate category. Here, the research subjects are individuals who deal with market research in terms of the state of the economy and assess the current and future condition of the economy based on that research. The opinions they formulate constitute the basis for coordinating economic policy (Kowalewski, 2005).

The economic cycle test was first used in the United States of America (USA) as a forecasting tool before World War II. At that time, it was used to examine consumer intentions, allowing for forecasting trade in goods. After World War II, the scope of its application was expanded to examine the general economic cycle within both the USA and Western European countries. This applies equally to both regional and sectoral studies (Drozdowicz-Bieć, 2012; Kowalczyk, 1982).

One of the first centres for analysing Europe's economic cycle is the *German Institut für Wirtschaftsforschung* (IFO) in Munich, which has been involved in the study of individual sectors of the economy since 1950. The analyses conducted by the IFO have covered the main sectors of the German economy (i.e. industry, construction, and wholesale and retail trade). Due to the share of the German economy in the European Union (EU), changes in the level of this indicator significantly impact the general situation of EU member states.

The second synthetic qualitative indicator used in the EU countries is the economic sentiment indicator, which has been published by the EEC (currently the European Commission) since 1982. Built on the IFO index methodology, this index reflects the opinions of economic entities regarding their current and future economic situations (Klein & Nerb, 1985). In Poland, the Institute of Economic Development of the Warsaw School of Economics (IRG SGH) conducts research on the economic situation using the business cycle test method; this institute began researching the economic situation in 1986. Research is conducted both at the national level and in five separate macroregions (Gorzelać & Zimny, 2012). In terms of sectors, the economic state is examined in industry, construction, retail trade, agriculture, and banking.

Since 1992, the Central Statistical Office has conducted research on the economic situation at the national and regional levels in areas such as industry, construction, trade, and services. The first to be introduced was the study of the economic situation in industry; a year later, the study of the economic situation in construction was launched, and then in trade. In 1999, questions concerning enterprises' investment activities were separated from the study of the economic situation in industry and construction into a distinct survey. The last one, which was conducted in 2003, was a study of the economic situation in services.

Quantitative methods constitute the second – aside from qualitative methods – group of methods for studying the economic situation in both regional and sectoral approaches. They are recognised as the basic group of research methods by the European Commission, OECD, and CIRET, and include econometric models, indicator methods (economic situation barometers), and balance sheet and accounting methods.

Economic situation barometers are appropriately compiled synthetic indicators that reflect changes in the economic situation. They can be created for the needs of a specific branch of the

economy or present the economic state in more general terms (Matkowski, 1997), as well as the world economy (Abberger et al., 2020).

Economic situation indicators are among the least complicated and oldest methods of assessing the state of the economic situation. Their primary purpose is to be able to identify specific economic values that belong to one of three variable types (leading, simultaneous, and lagging variables), depending on their properties in relation to the so-called reference cycle.

The results obtained from the study allow for the construction of the so-called one-dimensional indices in the form of composite indicators of the economic situation. Changes in economic activity, which are reflected in fluctuations in industrial production, wage levels, and expenditures, are usually characterised by a certain delay in relation to leading economic indicators, including the number of building permits granted, the number of concluded construction contracts, the size of production and trade orders, trade turnover, and the number of bankrupt and newly established enterprises (Drozdowicz-Bieć, 2006). These relations, which are systematic and permanent, can be considered a regularity of cyclical development. Thus, they can be considered a basis for assessing the current and future economic situations. While the primary purpose of constructing barometers is to assess the directions of changes in the economic situation and predict future turning points, an appropriately constructed indicator also enables the assessment of other morphological features of the cycle. These include such cycle properties as analysis of the scope of changes in the economic situation, relations between the intensity of the growth and decline phases, the intensity of changes in the cycle, and the length of individual phases (Drozdowicz-Bieć, 2006).

For the substantive and formal correctness of the construction of a specific economic situation barometer, the selection of appropriate diagnostic variables is critical. The literature indicates two of the most important features from this perspective: representativeness and significance (Drozdowicz-Bieć, 2006). Representativeness means that a specific variable demonstrates changes in the studied phenomenon in the sector of study and that a specific time interval is maintained there, which is necessary to formulate conclusions regarding the state of the economy. Significance consists of considering diagnostic variables that are of key character in assessing the economy in a sectoral approach on a given market.

There are other barometers of economic conditions in the literature, but these are not calibrated to measure any area or sector. This stems from the fact that each region has its own specific economic structure, which must be considered when building a barometer. The availability of statistical data also holds a crucial role here. They must be published systematically, with the same frequency, and according to a uniform method. The Warmia and Mazury region is a peripheral region of the EU; moreover, due to its economic structure and level of development, it belongs to a group of so-called problem regions. These arguments alone mean that the construction of a barometer for such regions must consider their specificity (see Warżala, 2016).

The fundamental condition for the applicability of economic situation barometers is to have sufficiently long, uniform time series, allowing for the extraction of specific morphological features of subsequent economic cycles. This means that all indicators that are important in assessing the economy, show irregular features, or are subject to methodological changes during the research must be eliminated, regardless of their economic significance (Abberger et al., 2014). In practice, this means that to build an economic situation barometer based on quantitative data, data from the Central Statistical Office (or its regional branches) and potentially information from certain institutions (tax offices, municipal offices, employment agencies, industry institutions) are taken into consideration.

Given that in the case of administrative units, such as voivodeships, quantitative data regarding the scale of orders both in industry and trade are not published, qualitative data were used. To prepare forecast business indicators, both in industry and retail trade, the methodology developed by IRG SGH was used (Dudek & Zajac, 2012).

Research Methodology

This study employed a multi-stage procedure for selecting simultaneous and leading variables in individual economic sectors. In the first step, potential time series representing changes in the

economic situation in individual sectors were preselected according to the analyses of the existing literature on the topic and the availability of statistical data from a regional perspective (Ulrichs, 2013). Following this, the selected variables were subjected to detailed statistical analysis (it was assumed that a variable was considered to correlate to the reference series if the correlation coefficient exceeded 0.5, the coherence coefficient also exceeded 0.5, and the concordance coefficient exceeded 70%). It was also assumed that the variable was leading/lagging in relation to the reference series if the lead/lag exceeded one month. In the next stage of the study, the selected series were subjected to further analysis from the perspective of the potential for application and the quality of the obtained synthetic indicator. For this purpose, recursive correlation coefficients were examined, and the variables that were not characterised by constant lead in time – regardless of the sample length – were excluded. Finally, the study identified the variables that represented business sentiment indicators for specific industries from a regional perspective. While the variable studies were conducted in the Warmia and Mazury region, the procedure described above can also be applied to other regions of the country.

The study utilised aggregated data on the following economic macro-values, which were published monthly, to construct sectoral economic sentiment indices in the Warmian-Masurian Voivodeship:

- Dynamics of industrial production sold;
- Industrial processing – expected production;
- Industrial processing – new orders in industry;
- Dynamics of construction and assembly production;
- Construction – value of the order portfolio;
- Construction – number of building permits granted or notifications with a construction project;
- Dynamics of retail sales;
- Retail trade – changes in expected orders from suppliers;
- Retail trade – changes in expected demand;
- Economic sentiment indicator in the German economy – IFO;
- Number of non-subsidised job offers.

In order to determine the nature of the variable in relation to the reference series (simultaneous or leading variable), the study measured the correlation of the above-mentioned variables illustrating changes in individual industries with their corresponding reference series. Table 1 presents the results of the basic statistics of the above-mentioned time series.

The next step in constructing a sectoral business cycle indicator is to eliminate the seasonal component from the empirical time series data. The TRAMO/SEATS procedure is the most popular method for decomposing time series (Grudkowska & Paśnicka, 2007). In the next stage, a procedure was undertaken to estimate cyclical fluctuations from previously deseasonalised empirical data using the Hodrick-Prescott filter (Hodrick & Prescott, 1997).

As a result of the analysis, variables were selected based on their classification as either leading or simultaneous in relation to business cycle fluctuations in the three sectors studied: industry, construction, and trade. The basis for constructing the simultaneous indicator in the individual sectors was as follows: for industry – the dynamics of industrial production sold; for construction – the dynamics of construction and assembly production; and for trade – the dynamics of retail sales.

The time series analysis, presented in Table 1, identified the variables with properties leading to the state of the economic situation, which included: for industry – the value of new orders in industry (four-month lead); for construction – the value of the order portfolio and the number of building permits or notifications with a building design granted (three-month lead); and for trade – changes in expected orders from suppliers and changes in expected demand (four-month lead).

Finally, after statistical verification, the following were used to assess the current economic situation in the three key sectors of the Warmia and Mazury economy: for industry – the dynamics of sold industrial production; for construction – the dynamics of construction and assembly production; and for trade – the dynamics of retail sales. In terms of leading variables, the following were used: for industry – the value of new orders in industry; for construction – the number of building permits or notifications with a building design granted; and for trade – changes in expected orders from suppliers. The findings of the research procedure described above, along with an interpretation

of their components, are presented below. Although they are focused on the Warmia and Mazury region, the procedure itself can be applied in other regions of the country, using appropriate data.

Table 1. Basic statistics of the examined time series in relation to the reference series

Time series	Coherence coefficient	Average Shift	Cross-correlation		
			r0	rmax	tmax(1)
Reference series – industrial production sold					
Industrial processing – new orders in industry	0.58	0.80	0.58	0.80	4
Industrial processing – expected production	0.38	0.68	0.61	0.78	3
The German economic climate indicator – IFO	0.17	0.47	0.27	0.38	2
Reference series – construction and assembly production					
Construction – value of the order portfolio	0.56	0.63	0.24	0.75	4
Construction – number of building permits granted or notifications with a building project	0.48	0.21	0.29	0.48	3
The German economic climate indicator – IFO	0.15	0.35	0.23	0.23	0
Reference series – retail trade					
Retail – changes in expected supplier orders	0.64	0.31	0.34	0.71	4
Trade – changes in expected demand	0.56	0.26	0.32	0.62	4
The German economic climate indicator – IFO	0.29	0.30	0.38	0.38	0
Number of unsubsidised job offers	0.22	0.66	0.27	0.35	1

Explanations: + (-) values indicate lead (lag) expressed in months in relation to the reference series.

Source: own research.

Research Results

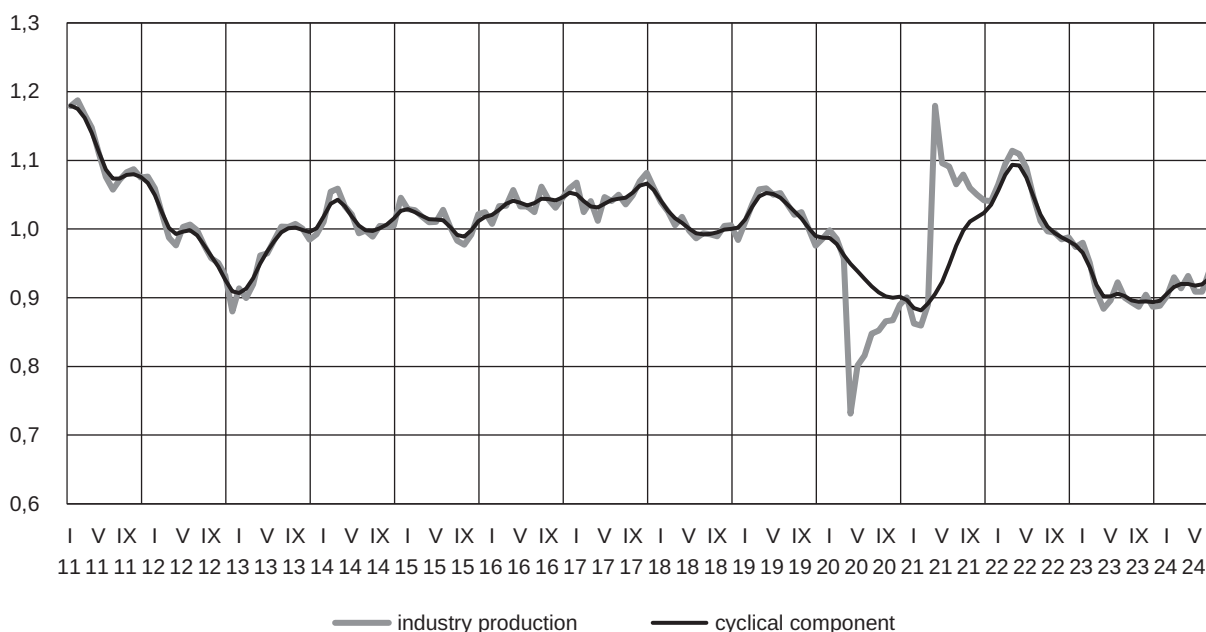


Figure 1. Current indicator of the economic situation in the Warmia and Mazury industry

Source: own study.

From the analysis of the course of the volatility of the economic situation in industry between 2011 and 2024, two of the largest periods of industrial production collapse can be observed in the years 2012–2013 and 2019–2021. The first of these periods is the aftermath of the so-called financial crisis, caused by the loss of solvency and, thus, credibility of the Greek government. Consequently, many European banks – creditors of the Greek government – found themselves in a state of financial liquidity collapse. The financial sector crisis quickly spread to the real economy, causing a deterioration in the operating conditions of enterprises and a decrease in demand on the market.

As a consequence of this combination of events, there was a decline in sales and, consequently, a deterioration in the general economic conditions in the Polish economy and its individual regions, including Warmia and Mazury. It was felt most by those industries that were largely export-oriented, such as furniture, rubber products, and, to a lesser extent, agri-food. This translated into several percent declines in sales. The second period of the greatest recession in Warmia and Mazury's economy was the years 2019–2021, i.e. the period of the COVID-19 pandemic, along with the period of slowdown in demand immediately preceding it (from Q2 2019). The pandemic period can be classified as a demand-supply shock. The lockdowns that occurred at the time translated into a drastic reduction in the activity of economies in all industries. This is illustrated by the vertical line of decline in industrial production, beginning in March 2020.



Figure 2. Prognostic indicator – value of new orders in the Warmia and Mazury industry

Source: own study.

An important indicator from the perspective of implementing countercyclical policy is information on forecasts regarding the direction of changes in the economy. In the case of industrial production, such an indicator is the value of new orders in industry, which indicates changes in the expected demand for industrial goods. Figure 2 presents the course of variability of the above indicator. Although the above indicator is a presentation of qualitative research, it can be read both in the convention of the direction of changes (i.e. an increase or decrease in economic activity) and the intensity of changes. As in the case of the current indicator, the largest decreases concerned the years 2012–2013 and 2021–2022. Moreover, a downward trend in the scale of new orders was revealed, which was visible from 2015 until the outbreak of the COVID-19 pandemic. This can be related to the increase in uncertainty among enterprises, which has been signalled in other studies on the economic situation. Changes in economic activity in the construction sector occurred at a slightly different pace compared to industry. The course of the construction market depends to a greater extent on the state's policy, both in terms of infrastructure construction and housing construction. The availability of credits is also crucial, and is related to the stance of the monetary policy pursued. The construction cycles distinguished using the procedure described above are presented in Figure 3.

The analysis of the course of the economic situation in the construction sector identified four lower and five upper turning points. In contrast to industry, the period of 2012–2013 was relatively mild, although the dynamics of construction production were low at that time. In mid-2015, a local peak of the economic situation in this sector was noted, followed by a decline, with the lowest dynamics occurring in mid-2016. This state of affairs arose from the unstable situation in the financial markets, which translated into a decline in activity, particularly in infrastructure and service construction. Smaller declines concerned individual construction. This was also linked to

the announcement of the launch of the 'Mieszkanie Plus' housing programme, which was awaited by the market, and the effects of which were far from expectations. The following years brought a rebound in the construction market caused by a general increase in the economic situation, expressed primarily through faster GDP growth.

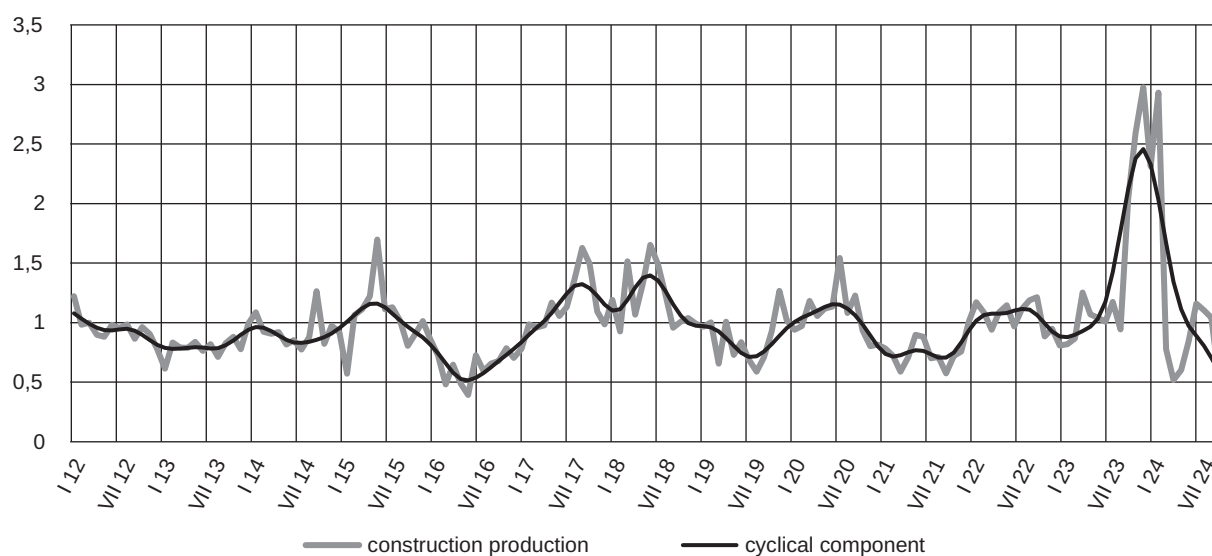


Figure 3. Current indicator of the construction market situation in the Warmia and Mazury region

Source: own study.

The pandemic had a moderate impact on the construction sector. After the initial economic freeze, which had only a slight effect on this sector, the effects of epidemiological restrictions had an increasingly significant impact on construction. This was particularly true for the construction of large commercial, manufacturing, and service facilities. This issue arose from the spread of the pandemic and the need to isolate individual workers, making construction work difficult and, at times, completely paralysed.

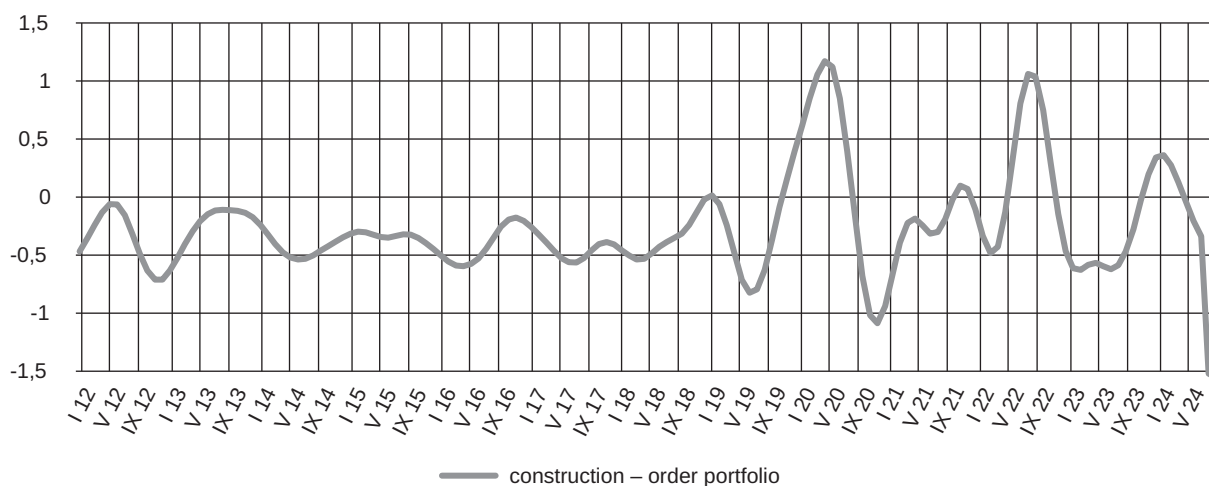


Figure 4. Forecasting indicator – value of new orders in construction of the Warmia and Mazury region

Source: own study.

With reference to changes of a prognostic nature in the construction sector (presented in Figure 4), it should be noted that they are presented by a qualitative economic situation indicator, representing the value of new orders in the construction industry in Warmia and Mazury. Similarly to forecasts in industry, here it is necessary to refer to changes in both the directions and the intensity of changes in the economic situation. The greater volatility of this component of the economic

situation in comparison to the value of new orders in industry (Figure 2) is noteworthy here. The most pessimistic forecasts in this area occurred in the years 2012 and 2013 and during the pandemic (H2 2020 and H1 2022). Another decline stemmed from economic instability related to the outbreak of the war in Ukraine, which contributed to inflation growth (also as a result of protective measures during the pandemic), as a result of which the National Bank of Poland (NBP) monetary policy was tightened.

In relation to the course of the variability of the economic situation in Warmia and Mazury's retail trade, the lower amplitude of fluctuations is noticeable compared to the variability in industry, particularly in construction. Consumption – because this is what changes in trade are essentially about – exhibits greater resistance to changes in economic activity, due to its nature and importance in the functioning of households.

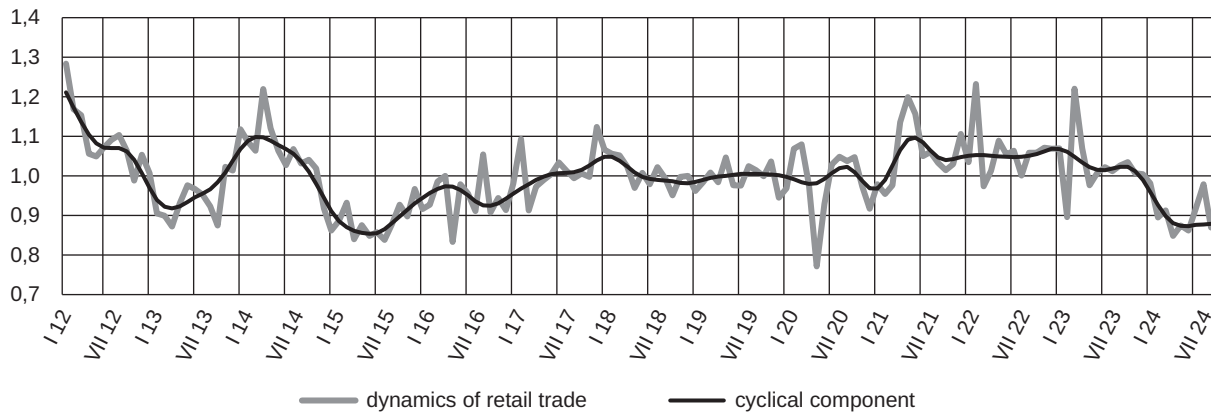


Figure 5. Current indicator of the economic situation in the trade sector of the Warmia and Mazury region

Source: own study.

In the period under review, four declines in consumption dynamics were witnessed. The first concerns 2013, a period marked by the previously discussed financial crisis. The second decline in trade occurred in 2015, similar to construction. The relatively small decline in consumption dynamics in Warmia and Mazury during the pandemic may be somewhat surprising; it was short but rather deep and was followed by a rebound and stabilisation of consumption. However, a short-term consumption increase caused by the effects of the conflict in Ukraine is also noticeable in the indicator value. The significant influx of war refugees caused a shift and increase in consumer demand related to Poland.



Figure 6. Forecasting indicator – value of new orders in trade in the Warmia and Mazury region

Source: own study.

When analysing the changes in the forecast indicator presented in Figure 6 in regard to consumption levels, it should be noted that they are presented by a qualitative indicator of the economic

situation, representing the value of new orders in the retail trade of the Warmian-Masurian region. The results presented in the Figure reflect the dynamics of changes in the scale of orders in the retail trade. Moreover, the changes observed on the basis of the qualitative indicator demonstrate a high volatility level in comparison to the current indicator. This, in turn, suggests a high level of volatility in the expected orders from suppliers. Attention is drawn to the significant increase in the level of orders in mid-2022, associated with a sudden influx of refugees from Ukraine. After this period, a decrease in the scale of orders from suppliers was observed. This may be attributed to the deterioration of the general economic situation – which was accompanied by an increase in inflation – the energy crisis, and the ongoing conflict in Ukraine, which has indirectly impacted the level of consumer optimism in the country.

Conclusions

Studying the industry situation from a regional perspective is both possible and necessary in a practical sense. Each region has its own economic structure, making it somewhat unique. Hence, it cannot be unequivocally stated that every economic crisis affects individual regions and the industries that operate within them to the same extent. Changes occurring in the same industries for the country as a whole and individual regions do not have to be consistent in terms of the course over time. Moreover, as existing literature has demonstrated, each region that is an administrative element of countries and has a different economic structure, development level, and specific geographical location also has its own business cycle.

This study demonstrates the practical application of the industry situation barometer for the Warmia and Mazury region. However, its structure and methodology enable the diagnostic tool and short-term forecast to be used in individual economic sectors, including other regions. Thus, it is, in fact, a practical tool for assessing the economic situation in individual industries, allowing interested entities to monitor the situation on an ongoing basis.

The results defining the current state of a region's industry situation, alongside its short-term forecast, may also be of interest to regional authorities. Combined with the growing autonomy of individual regions, responding to the situation in accordance with the principle of subsidiarity promotes a more adequate, precise impact of public (regional) authorities on economic activity changes within specific industries operating on a regional scale, particularly those with relatively high economic variability.

Reference List

- Abberger, K., Graff, M., Siliverstovs, B., & Sturm, J.E. (2014). *The KOF Economic Barometer, Version 2014. A composite leading indicator for the Swiss business cycle* (KOF Working Paper No. 353). KOF Swiss Economic Institute.
- Abberger, K., Campelo, A., Graff, M., Gouveia Lemos, A.C., Müller, O., & Sturm, J.E. (2020). *The Global Economic Barometers: Composite indicators for the world economy*. (KOF Working Paper No. 471). KOF Swiss Economic Institute.
- Adamowicz, E. (2013). *Badania koniunktury. Fakty. Użyteczność*. Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie.
- Adamowicz, E., & Klimkowska, J. (2020). Diagnozowanie kondycji gospodarki polskiej w badaniach IRG SGH. In S. Kluza, K. Walczyk (Eds.), *20 lat koniunktury w sektorze bankowym – z badań Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH*. Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie.
- Barczyk, R. (1997). *Główne teorie współczesnych wahań koniunkturalnych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Bierbaumer-Polly, J., Huber, P., & Rozmahel, P. (2016). Regional business-cycle synchronization, sector specialization and EU accession. *Journal of Common Market Studies*, 54(3), 544–568.
- Camacho, M., Pacce, M., & Ulloa, C. (2018). Regional business cycle phases in Spain. *Estudios de Economía*, 36(3), 875–896.
- Cerqueira, P.A. (2013). A closer look at the world business cycle synchronization. *International Economics and Economic Policy*, 10(3), 349–363.

- Dudek, S., & Zając, T. (2012). Zastosowanie modeli czynnikowych do skonstruowania barometru kondycji gospodarczej na podstawie badań ankietowych. *Prace Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH*, 90 (Badania koniunktury – zwierciadło gospodarki. Część I), 183–213.
- Drozdowicz-Bieć, M. (2012). *Cykle i wskaźniki koniunktury*. Wydawnictwo Poltext.
- Drozdowicz-Bieć, M. (Eds.) (2006). *Wskaźniki wyprzedzające*. Szkoła Główna Handlowa.
- Gabisch, G., & Lorenz, H.W. (2013). *Business Cycle Theory: A survey of methods and concepts*. Springer-Verlag.
- Gong, C., & Kim, S. (2018). Regional business cycle synchronization in emerging and developing countries: regional or global integration? Trade or financial integration? *Journal of International Money and Finance*, 84, 42–57.
- Gorzelak, E., & Zimny, Z. (2012) *Koniunktura w Rolnictwie, II kwartał 2012r*. Instytut Rozwoju Gospodarczego SGH.
- Grudkowska, S., & Paśnicka, E. (2007). *X-12-ARIMA i TRAMO/SEATS – empiryczne porównanie metod wyrównania sezonowego w kontekście długości próby*. Narodowy Bank Polski.
- Herbst, M. (2003). *Koniunktura gospodarcza metropolii*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, EUROREG.
- Hodrick, R.J., & Prescott, E.C. (1997). Postwar U.S. business cycles: An empirical investigation. *Journal of Money Credit and Banking*, 29(1), 1–16.
- Hübner, D., Lubiński, M., Małecki, W., & Matkowski, Z. (1994). *Koniunktura gospodarcza*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Klein, F.J., & Nerb, G. (1985). *Performance on the EC composite leading indicator and its components*. 17th CIRET Conference, Vienna.
- Kowalczyk, Z. (Eds.) (1982). *Koniunktura gospodarcza*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Kowalewski, G. (2005). *Zarys metod badania koniunktury gospodarczej*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.
- Lubiński, M. (2004). *Analiza koniunktury i badanie rynków*. Dom Wydawniczy Elipsa.
- Malina, A. (2004). *Wielowymiarowa analiza przestrzennego zróżnicowania struktury gospodarki Polski według województw*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Matkowski, Z. (1998). *Złożone wskaźniki koniunktury dla gospodarki polskiej oparte na standardach UE i OECD*. Szkoła Główna Handlowa.
- Matkowski, Z. (Ed.) (1997). *Z prac nad syntetycznymi wskaźnikami koniunktury dla gospodarki polskiej*. Szkoła Główna Handlowa.
- Montoya, L., & De Haan, J. (2007). *Regional business cycle synchronization in Europe?* (Bruges European Economic Research Paper, No. 11). College of Europe.
- OECD Statistics Directorate (2006). *Business Tendency Surveys: A handbook*. OECD.
- Omshoro-Jones, O., & Bonga-Bonga, L. (2020). The emergence of regional business cycle in Africa—a reality or myth? A Bayesian dynamic factor model analysis. *The World Economy*, 43(1), 239–273.
- Park, Y., & Hewings, G.J.D. (2012). Does industry mix matter in regional business cycles? *Studies in Regional Science*, 42(1), 39–60.
- Persons, W.M. (1916). Construction of a business barometer based upon annual data. *The American Economic Review*, 6(4), 739–769.
- Siedschlag, I., & Tondl, G. (2011). Regional output growth synchronisation with the Euro Area. *Empirica*, 38, 203–221.
- Ulrichs, M. (2013). Analiza wyprzedzających i jednoczesnych wskaźników gospodarczych. In K. Walczyk, (Ed.), *Badania koniunktury – zwierciadło gospodarki. Praca zbiorowa. Część 2* (pp. 169–204). Szkoła Główna Handlowa.
- Wang, X., Sun, Y., & Peng, B. (2023). Industrial linkage and clustered regional business cycles in China. *International Review of Economics & Finance*, 85, 59–72.
- Warżała, R. (2016). *Cykle koniunkturalne w polskich regionach. Studium teoretyczno-empiryczne*. Wydawnictwo UWM w Olsztynie.

Local Self-Government in Kosovo: The Impact of International Agreements on the Association of Municipalities with a Major Serb Population

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 1(99)/2025
© Authors 2025



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499519902

Bashkim Rrahmani

AAB College, Faculty of Public Administration, Str. Elez Berisha, 56, Prishtina 10000, Kosovo;
e-mail: bashkim.rrahmani@universitetiaab.com; ORCID:0000-0002-2251-0496

Majlinda Belegu

Independent Researcher, Peja 30000, Kosovo; e-mail: lindatergita@yahoo.com; ORCID: 0000-0001-5282-7024

Abstract

This paper aims to explain the organisation and functioning of local governance based on the legal infrastructure of Kosovo and the efforts of its institutions to accommodate international pressure under the existing legal infrastructure, which was specifically created according to international law and international demands. Kosovo has implemented asymmetric decentralisation, through which new special municipalities have been created for minorities, with a specific emphasis on the Serb minority. This was undertaken with the aim of integrating minorities into Kosovo's constitutional-political system; this objective has been realised quite well, with the exception of four municipalities in the north of Kosovo. All minorities are well integrated, including the Serb minority living in the south of Kosovo. However, pressure for the creation of an Association of Serb Municipalities continues, despite the request for such an association violating Kosovo's system and constitution, which were created in line with international law and international demands. After elaborating on the Kosovo system, this study will explain certain agreements that, had they been non-ambiguous, would have helped and strengthened Kosovo's constitutional and political system. A combined methodology, followed by legal, historical, and teleological analyses, supported the authors in achieving the study's aim; this may further contribute to academic, political, and diplomatic debate in Kosovo and abroad.

Keywords

local government, constitution, minorities, decentralisation, association

Introduction

The Kosovo Declaration of Independence, adopted by the Kosovo Parliament on 17 February 2008, finalised Kosovo's statehood. Based on this, Kosovo was rapidly recognised by nearly all the world's most developed democracies. The Kosovo Declaration of Independence also proclaimed the efforts of the majority of the people of Kosovo for independence; Kosovo's independence was an international project supporting the will of the majority of Kosovo's population. In fact, the Kosovo Parliament adopted the Declaration of Independence after approving the Comprehensive Proposal for Kosovo's Final Status, also referred to as the Ahtisaari Plan (Kosovo Parliament Declaration, 2007). Former Finnish President Marti Ahtisaari drafted the Ahtisaari Plan after a long period of negotiations between Kosovo and Serbia. Ahtisaari, a special envoy of the UN Secretary-General, facilitated a series of meetings between the two delegations; these meetings primarily occurred in Vienna, although Ahtisaari and his team also conducted meetings in Kosovo and Serbia. After this long process of talks between the two delegations, Ahtisaari submitted his Ahtisaari Plan to the UN Security Council in April 2007 (UN Security Council, 2007). The Ahtisaari Plan "includes a main text with 15 articles that set forth its general principles, as well as 12 annexes that elaborate upon them. The Ahtisaari Plan is primarily focused on protecting the rights, identity and culture of Kosovo's non-Albanian communities, including establishing a framework for their active participation in public life" (US Government of State, 2009). Additionally, Ahtisaari proposed that Kosovo

become independent, subject to a period of international supervision. On 17 February 2008, the Kosovo Assembly declared Kosovo's independence in line with Ahtisaari's recommendations. In its declaration of independence, Kosovo made a binding commitment to fully implement the Ahtisaari Plan and welcomed a period of international supervision. Kosovo has already begun to approve new legislation, as envisioned in the Ahtisaari Plan, developing a constitution that enshrines Ahtisaari's principles and taking other measures to fully implement the Ahtisaari Plan's provisions. Following the approval of the Ahtisaari Plan, Kosovo adopted the Kosovo Constitution, which is entirely derived from the plan. At the same time, the Republic of Serbia opposed Kosovo's independence and initiated a process through the UN before the International Court of Justice (ICJ). In 2006, Serbia adopted a new constitution in which, in the preamble, Kosovo was considered a part of Serbia. However, on 8 October 2008 (Resolution 63/3), "the General Assembly decided to ask the Court to render an advisory opinion on the following question: 'Is the unilateral declaration of independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo in accordance with international law?'" (ICJ, 2008). In its Advisory Opinion, delivered on 22 July 2010, the Court concluded that "the declaration of independence of Kosovo adopted on 17 February 2008, did not violate international law" (ICJ, 2008). The ICJ's advisory opinion became an issue of discussion between scholars and politicians, where one group entirely accepted the opinion and the other questioned it through fear that it might become a precedent to be applied to other cases, such as Ossetia and Crimea. Kosovo's Declaration of Independence arose from the interaction and coordinated activity of national and international factors. Regarding the Kosovo Declaration of Independence, the US Secretary of State stated that:

The unusual combination of factors found in the Kosovo situation – including the context of Yugoslavia's breakup, the history of ethnic cleansing and crimes against civilians in Kosovo, and the extended period of UN administration – are not found elsewhere and therefore make Kosovo a special case. Kosovo cannot be seen as a precedent for any other situation in the world today (Rice, 2008).

Since the ICJ's advisory opinion, Kosovo has been recognised by 116 states (MFA), yet the Republic of Serbia has continued to oppose Kosovo's independence despite such recognition. However, to normalise the relations between Kosovo and Serbia, the EU convinced the UN that it could facilitate a process of dialogue between these two states: "The EU-mediated dialogue, which is quite often referred to as the Brussels dialogue between Prishtina and Belgrade, officially started at the beginning of 2011" (UN Assembly Resolution, No.64/298). Since then, the two states have reached 40 agreements, although their implementation has been met with significant refusals, obstructions, and different interpretations. Out of the entire dialogue process, we will explain and analyse only two agreements directly linked to the topic of this paper and which, in a way, determine Kosovo's future. Before this, it is important to analyse and compare the main provisions of the Ahtisaari Plan and the Kosovo Constitution regarding local self-governance.

The Ahtisaari Plan, the Kosovo Constitution, and some theoretical approaches about self-government and decentralisation

"Kosovo shall be a multi-ethnic society, governing itself democratically and with full respect for the rule of law and the highest level of internationally recognised human rights and fundamental freedoms. Kosovo shall adopt a constitution to enshrine such principles" (Ahtisaari, 2007, p. 2). Based on this, "the Republic of Kosovo is a state of its citizens" (Kosovo Constitution, Article 2) and is not a state of the majority Albanian population who comprise over 90% of the population. Thus, Kosovo is a multi-ethnic society.

The Ahtisaari Plan further emphasises the rights of communities, calls for the protection and promotion of community rights, and addresses key aspects for protection, such as culture, language, education, and symbols. "Albanian and Serbian are two official languages, while other languages – such as Turkish, Bosnian, and Roma – shall have the status of languages in official use. To protect their rights in the legislative process", while the Settlement also "provides that key laws of particular interest to communities may only be enacted if a majority of their representatives present and voting in the Kosovo Assembly agree to their adoption" (Ahtisaari, 2007, p. 3). As shall

be shown, the Kosovo Constitution and respective laws address these requests, which will be elaborated below. Finally, the most important issues incorporated in the Ahtisaari Plan are those described in Provision 4, titled 'Decentralisation'. In relation to this, the proposal focuses particularly on the specific needs and concerns of Kosovo's Serb community, which will have a high degree of control over its own affairs. Decentralisation elements include "enhanced municipal competencies for Kosovo Serb majority municipalities (such as in the areas of secondary health care and higher education); extensive municipal autonomy in financial matters, including the ability to receive transparent funding from Serbia; provisions on inter-municipal partnerships and cross-border cooperation with Serbian institutions; and the establishment of six new or significantly expanded Kosovo Serb majority municipalities" (Ahtisaari, 2007, p. 4). According to the Kosovo Constitution, "local self-governance is based on the principles of good governance, transparency, efficiency and effectiveness in exercising public services" (Kosovo Constitution, Article 123). In the Republic of Kosovo, the basic unit of local government is the municipality: "municipalities have their own, extended and delegated competencies in accordance with the law. The state authority which delegates competencies shall cover the expenditures incurred for the exercise of delegation. Municipalities have the right of inter-municipal cooperation and cross-border cooperation in accordance with the law" (Kosovo Constitution, Article 124). Kosovo began the decentralisation process with respect to the Ahtisaari Plan, despite this being a challenging task to realise. Acting in line with this, some municipalities were given additional competences, known as enhanced competences. Thus, those municipalities with Serb majorities in Northern Kosovo, particularly in North Mitrovica, will have the competences to manage higher education and even exercise the registration and licensing of educational institutions, according to the Kosovo Law on Self-Governance. This includes recruiting, training, and paying the salaries of instructors. Regarding health care, in Gračanica, Štrpce, and North Mitrovica, enhanced competences include the registration and licensing of health care institutions, as well as recruitment and payment of salaries. Furthermore, enhanced competences are entirely in accordance with Annex V: Religious and Cultural Heritage, in which municipalities with enhanced competences hold responsibilities in cultural affairs, including protecting and promoting the religious and cultural heritage of Serbia and beyond within the municipal territory for all Serb majority municipalities. One very debatable issue, although it is not contested, is that "municipalities in which Kosovo Serb community is in a majority shall exercise enhanced participatory rights in the selection of the local station police commanders in accordance with law on police" (Article 23).

With the Ahtisaari Plan, as Beha (2011, p. 13) notes, "the 5+1 newly Serb majority municipalities (Graçanicë/Gračanica, Ranillug/Ranilug, Partesh/Parteš, Mitrovicë/Mitrovica North, Klokot/Vrbovac, and Novobërd/Novo Brdo with its border extended) would have enhanced/asymmetrical competences for provisions of secondary health care, enhanced competences on cultural affairs, including Serbian religious heritage within their municipalities, and competence to appoint the Police Station Commanders, while Mitrovica North in addition would have competences on higher education". Regarding decentralisation, some scholars have emphasised that, in effect, Kosovo's authorities appear to have adopted the stance that accepting the Ahtisaari Plan, including its core provisions on decentralisation, was the price to pay to achieve independence from Serbia. "Although three municipalities in the north of Kosovo (Zvečan, Zubin Potok, and Leposavic) as well as Mitrovica North remain outside of the control of Pristina, four new Serb majority municipalities with 'extended competences' were created in the wake of the local elections of 2009 (Gračanica, Partes, Ranilug and Klokot) and one, Novo Brdo, was extended" (Schultze-Kraft, 2013, p. 15). According to Ahtisaari, decentralisation was multidimensional and perceived as asymmetric, created and developed on an ethnic basis. The Ahtisaari Plan determined the creation of six municipalities populated by the Serb minority: the Novobërde municipality had 24 cadastral zones, Gračanica had 16 cadastral zones, Ranilug had 13 zones, Klokot had eight cadastral zones, Partes had three cadastral zones, and North Mitrovica had three cadastral zones. The creation of new municipalities presented one of the primary trump cards for integrating the Serb minority into Kosovo institutions. According to Bajrami (2018), the decentralisation process and the process of creating new municipalities should be regarded from two perspectives regarding the Serb minority. Firstly, in the event of a failed decentralisation process, the Serb minority would lose hope and would, therefore, look more towards Belgrade. Secondly, a successful decentralisation would lead to the creation of new municipalities, meaning that the Serb

minority would be more oriented towards Prishtina and its institutions (Bajrami, 2018, p. 103). This decentralisation process was primarily a political act and, to a lesser extent, aligned with academic and practical understandings of decentralisation. It is more of a duty that Kosovo must fulfil in terms of its process of recognition and integration into international mechanisms. The creation of new municipalities received mixed reactions in Kosovo. The majority of Kosovo Albanians perceived decentralisation as a process that gave too much to the Serbs, both in terms of territory and competences. Many in the NGO sector warned that new municipalities were a prelude to a Kosovo Serb entity similar to the Republika Srpska in BiH. However, the consensus was that it was a price worth paying for independence. This form of decentralisation appears to be a characteristic of post-conflict societies. On the topic of decentralisation, Loew (2013) argued, that “this model is dominant in such societies”.

Thus, this form of decentralisation was drafted according to the ethnic distribution of the population in the territorial-administrative division of the state. “Ethnic decentralisation relies in the concept of building groups and the concept of integration. As such it was elaborated by Holland constitutionalist Arend Lijphart within his theory of consociational democracy – theory which – is focused in an autonomous decision-making of all ethnic groups of the post-conflict societies” (Loew, 2013, p. 10). In one study, Lijphart (2019, p. 4) underlined:

In terms of the practical use of consociational theory, institutional-oriented consociationalists like myself have made several strong and important general recommendations: use a parliamentary form of government and avoid presidential government; use proportional representation, not majority elections; make only limited use of veto powers; and use federalism to give autonomy to geographically concentrated minorities.

Furthermore, as noted by Cammett and Malesky (2012), at its core, consociational democracy refers to a set of non-majoritarian, elite-level formal and informal arrangements that limit threats to democratic stability in societies where ethnic or other societal cleavages are politicised. In Kosovo, much has been done in regard to consociational democracy, particularly focusing on the decision-making of ethnic groups. However, it remains a matter of questioning how achievements are measured. Indeed, “ten years have passed since the unilateral declaration of Kosovo independence and nearly twenty years since some aspects of the power-sharing arrangements began being implemented. But, it is still unclear if consociational democracy is success story or not” (Baliqi, 2018, p. 15). Further, Bochsler and Juon (2021) underlined:

Our reasoning again follows from the emphasis of power-sharing on ethnic groups. Along with boosting their representation, power-sharing constitutions protect the liberal and political rights of the groups that are recognized in the power-sharing agreement. These comprise cultural rights that are directly related to their identities, such as religious and linguistic freedoms. They also include further political rights, such as the freedoms of speech, association and assembly, and the right to organize in political parties. Although not explicitly aimed at ethnic groups, these rights are essential for their political participation and are hence typically boosted by power-sharing.

Built upon the provisions of the Ahtisaari Plan and later of the constitution, power-sharing arrangements utilise a ‘multi-ethnic’ society by pre-determining ethnicity, causing an essential contradiction in regard to state regulation and political unity (Baliqi, 2018). However, Kosovo still enjoys the highest decentralisation level in the Western Balkans and is arguably one of Europe’s most decentralised polities (Council of Europe, 2021). However, Kosovo’s state-building is founded on an approach of multi-ethnicity and provides inclusive policies for minorities; it is neither a nation-state of the overwhelming Albanian majority nor a civic state of all its citizens (Baliqi, 2018).

Methodology

This study employed a combined methodology. A legal analysis explained the basic legal infrastructure of Kosovo’s legal system, which regulates the issue of the Serb minority, beginning with the Constitution of Kosovo and the laws presented in the text, including the international agreements that produced the international obligations for the state of Kosovo. A historical analysis explained the creation of the legal infrastructure in a chronological order in the new history of Kosovo. Finally, a teleological analysis was utilised to describe the goal of the legal acts (international and national) that regulate and aim for better integration of the Serb Minority in the system and general society.

The legal basis for the functioning and organisation of self-governance in Kosovo

Kosovo's local self-governance system is regulated through the Kosovo Constitution, the Kosovo Law on Self-Governance (No. 03/L-040), the Law on Administrative Borders (No. 03/L-041), the Law on Finances of Local Self-Governance (No. 03/L-49), the Law on Intermunicipal Cooperation (No. 03/L-010), and the Law for Local Elections (No. 03/L-072). Additionally, secondary laws contribute to the improved organisation of local self-governance in Kosovo. With this legal infrastructure, the basic principles upon which the system of self-governance is organised and functions are defined. Chapter X of the Kosovo Constitution defines the basic principles of self-governance. Thus, "the activity of local self-government bodies is based on this constitution and the laws of the Republic of Kosovo and respects the European Charter of Local Self-Government. The Republic of Kosovo shall observe and implement the European Charter on Local Self Government to the same extent as that required of a signatory state" (Kosovo Constitution, Article 123, par. 3).

Local self-government is based upon the principles of good governance, transparency, efficiency, and effectiveness in providing public services, with due regard for the specific needs and interests of non-majority communities and their members. In the Republic of Kosovo, the basic unit of local government is the municipality. Municipalities enjoy a high degree of local self-governance, encouraging and ensuring that all citizens are active participants in the decision-making processes of municipal bodies. The establishment of municipalities, municipal boundaries, competences, and methods of organisation and operation shall be regulated by law. Municipalities have their own extended and delegated competences in accordance with the law. The state authority that delegates competences shall cover the expenditures incurred to exercise those competences. According to Davies et al. (2023), "there is a degree of asymmetric distribution of competences among municipalities in Kosovo, which is based on the fact that municipalities with a Serbian majority have enhanced competences in the fields of health, education, public safety and culture. In Kosovo, municipalities with a Serbian majority are responsible even for the provision of university education and secondary health care". Furthermore, the Kosovo Constitution states that "municipalities have the right of inter-municipal cooperation and cross-border cooperation in accordance with the law. Municipalities have the right to decide, collect and spend municipal revenues and receive appropriate funding from the central government in accordance with the law. Municipalities are bound to respect the Constitution and laws and to apply court decisions. The administrative review of acts of municipalities by the central authorities in the area of their own competencies shall be limited to ensuring compatibility with the Constitution of the Republic of Kosovo and the law" (Kosovo Constitution, Articles 123-124).

Local governments' powers are determined by three factors:

- (i) what the municipal functions and competencies set by the national laws and regulations are; (ii) how much autonomy they enjoy in managing these devolved functions in terms of defining the forms of service delivery, appointing personnel, etc. and as part of it (iii) what the scope and form of fiscal decentralization is, that is how the local government services are funded. (Hajnal & Péteri, 2010, p. 49)

This is also evident in Kosovo's system of self-governance. The basic unit of self-governance in Kosovo is the municipality, which Kosovo's Law on Self-Governance defines "as the basic unit of local self-government in Republic of Kosovo, made up of community of citizens of a specific territory defined by law and shall exercise all powers which are not explicitly reserved for the central institutions" (Article 4). Furthermore, according to this law, a municipality shall be a legal person, with the "legal capacity to, *inter alia*: sue and be sued in the courts; own and manage property; be owner or co-owner of any company that is of interest to municipality in relation to citizens; enter into contracts; engage staff; and engage in other activities that are necessary for discharging its responsibilities" (Law No. 03/L-040 2008).

The definition and legal status of municipalities are similar in countries like North Macedonia and Montenegro. For instance, in North Macedonia, a municipality "is a local self-government unit as a community of inhabitants of certain territory determined by law, which through its organs and administration and organised public agencies enables the performance of the competencies defined by law" (North Macedonia Law on Local Government, Article 2).

The organs of a municipality are the Municipal Assembly and the Mayor, who is elected by the direct vote of the citizens and serves a four-year mandate. The number of members in the Municipal Assembly of a municipality is proportional to the number of citizens in the municipality. According to the law, a municipality with up to 10,000 citizens will have an Assembly of 15 members. With an additional 10,000 citizens, the Municipal Assembly will consist of 19 members; with 10,000 more, the Assembly will reach 21 members. From this point up, the formula requires 20,000 more citizens, so the Assembly will consist of 27 members. The formula further increases with 20,000 citizens, reaching 31 members. To reach an Assembly of 31 members, a municipality must have between 50,001 and 70,000 citizens; if there are between 70,000 and 100,000 citizens in a municipality, the Assembly will consist of 35 members. In municipalities with more than 100,000 citizens, the Assembly will consist of 45 members (Kosovo Law on Self-Governance, Article 36). According to the last census, only two Kosovo centres have more than 100,000 citizens, while there is a considerable number of municipalities with less than 5,000 citizens. The data published for municipalities are estimated since the census was notably boycotted (Kosova Sot Online, 2024). The Assembly of Prishtina (Kosovo's capital) has the largest number of members at 51.

Alongside the aforementioned municipal organs, secondary legislation in the field of local governance also determines the creation of local councils as bodies that cooperate with the municipality. Local councils are elected bodies that represent, in an organised manner, the community of one or more villages, settlements, or neighbourhoods (Administrative Order 02/2009). According to this, the number of councils follows this rule: "Municipalities which have 10,000 inhabitants shall have four local councils; those of 20,000 inhabitants shall have eight local councils; municipalities that have more than 100,000 inhabitants shall have up to 40 local councils and capital city shall have up to fifty local councils. These councils may have from five to nine members with the mandate of 4 years" (Administrative Order 02/2009).

Kosovo is currently composed of 38 municipalities, ten of which are governed by the Serbian community: "Territorially, it means that more than 25% of municipalities are governed by minorities (10 municipalities governed by Serbs and 1 municipality by Turks)" (Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016, p. 1). The largest municipality is Prishtina, the capital of Kosovo, with 227,000 inhabitants; the smallest is Ranillug, with around 2,000 inhabitants (Nacional, 2004). According to the positive legislation, municipalities have the same competences, as determined by the Law on Self-Government. Municipalities shall exercise their own delegated and enhanced competences (Law of Self-Government, Article 16). However, it is worth noting that only a few municipalities have enhanced competences, which encompass such areas as health, education, and cultural affairs, and municipalities with enhanced competences have the right to participate in selecting local police station commanders. According to Article 20 of the Law on Self-Government, "Enhanced Competencies in Secondary Health Care: The municipalities of Mitrovicë/Mitrovica North, Graçanicë/Gračanica, Shtërpçë/Štrpce shall have the competence for provision of secondary health care, including registration and licensing of health care institutions, recruitment, payment of salaries and training of health care personnel and administrators" (Article 20). Furthermore, "enhanced competencies in the university education are set forth for the municipality of Mitrovica/Mitrovica North which shall have competence for the provision of higher education, including registration and licensing of educational institutions, recruitment, payment of salaries and training of education instructors and administrators" (Article 21). Additionally, in regard to these enhanced competences, it has been decided that "all municipalities in which the Kosova Serb Community is in the majority shall have authority to exercise responsibility for cultural affairs, including, protection and promotion of Serbian and other religious and cultural heritage within the municipal territory as well as support for local religious communities in accordance with the applicable law. Municipalities may cooperate with any other municipality in cultural affairs" (Article 22). Finally, this group of competences is ascribed to the "enhanced Participatory Rights in Selection of the Local Police Station Commanders Municipalities in which Kosova Serb community is in a majority shall exercise enhanced participatory rights in the selection of the local station police commanders in accordance with law on police" (Article 23). As described, enhanced competences are determined only for municipalities with a majority Serb population. This is due to Kosovo's obligation (under the Ahtisaari Plan) and its readiness to strengthen the position of the Serb minority within these municipalities, thus establishing an environment for

their improved, stronger integration into Kosovo's constitutional and political system. The issue of local self-government, alongside its other notable elements, is well-regulated and includes even more elements that are not found even in very well-developed democracies. Thus, the power and competences of municipalities are regulated by the Kosovo Constitution (Chapter X, Articles 123 and 124) and the European Charter of Local Self-Government, which has been accepted and is being applied, regardless of the fact that Kosovo is still not a member of the Council of Europe. Article 17 of the Kosovo Law on Self-Governance, under its own competences, enumerates the areas concerning local interest across 19 points. Areas of concern encompass issues of local economic development, health care, social welfare, human rights, education, tourism, and cultural issues. Municipal competences are similarly enumerated in Macedonian Law, in which there are 13 points regulating these competences (North Macedonia Law on Self Governance, Article 22).

Central authorities delegate competences to the municipalities for the following issues: "cadastral records; civil registries; voter registration; business registration and licensing; distribution of social assistance payments (excluding pensions); and forestry protection on the municipal territory within the authority delegated by the central authority, including the granting of licences for the felling of trees on the basis of rules adopted by the Government" (Article 18). In all cases, delegated competences must be accompanied by the necessary funding in compliance with the objectives, standards, and requests determined by the Kosovo Government. Despite a sound system of local self-government established in Kosovo, where citizens realise and enjoy their rights, Kosovo continues to face various international pressures. These pressures mostly stem from the EU-facilitated Kosovo-Serbia dialogue. Forty agreements were reached during this dialogue, some of which were implemented, others partially implemented, and others were obstructed and not implemented at all. The primary objective of this dialogue was stated to be the normalisation of relations, with the final point being mutual recognition. Nonetheless, the dialogue continues. In terms of international pressure, the issue of creating an association of municipalities with a majority of Serb population remains challenging to solve. This is not because municipalities cannot associate, but because Kosovo is being asked to create an association that, as proposed, cannot be accommodated within the Kosovo constitution. Indeed, between forty achieved agreements between Kosovo and Serbia, the pressure is mostly directed to Kosovo, towards the creation of an Association.

Kosovo–Serbia agreements and the association of municipalities

In March 2011, when talks between Serbia and Kosovo began in Brussels, "there was no clear roadmap of the timeline of the mediation or a defined goal for the process. Rather, the EU – and in particular the EU High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Catherine Ashton – sought to promote a dialogue between the two parties in an effort to reduce tensions and produce a settlement of (at least some) key issues that constituted real obstacles for Kosovo" (Bieber, 2015). The dialogue progressed with ups and downs, yet it did not produce the expected results; instead, it led to agreements that did not produce final results and, at times, even exacerbated the situation on the ground. The dialogue lasted more than ten years, and the two agreements will be briefly explained for the purpose of this paper.

The first is the Agreement about the Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia, which was reached in April 2013; the second is the Agreement on Path to Normalisation, which was reached on 23 February 2023. The first agreement consisted of 15 articles, six of which dealt with the creation of the Association of Serb Municipalities, and the second comprised 11 articles. The first agreement was agreed upon and initialled by Hashim Thaçi (the former Prime Minister of Kosovo) and Ivica Dacic. While the second was neither signed nor initialled, it was declared an official EU binding document (Borrel, 2023). Both agreements were reached during a dialogue process facilitated and mediated by the EU. The practice has proven that both the agreements and the dialogue process itself were characterised by several shortcomings, rendering the agreements inapplicable due to the process itself, the will of the parties, and the lack of enforcement mechanisms for the parties involved.

Of the first agreement's 15 articles, nine dealt with the creation of the Association of Serb Municipalities. This agreement has been analysed from a number of perspectives, including those of scholars, academics, politicians, and diplomats, and was also subject to constitutional court review. Interestingly, the pressure on Kosovo focused solely on the implementation of those articles that related to the association, with little or no attention given to the other articles. The provisions of the agreement, if carefully analysed, clearly address deeply controversial issues, while its formulation opens the space for various interpretations. Bieber notes that:

While it can be granted undefined additional powers by the central government and its existence is to be protected by government decision, it does not have explicit legislative competences and does not constitute an additional layer of government. However, the vagaries of the agreement meant that there was extensive wrangling over the details. As Andreas Ernst noted, the agreement was an example of the "creative ambiguity" of the entire negotiation process, with the two sides promoting a very different understanding of the agreement. Serbian mediators, for example, viewed the Association/Community of Serb Municipalities as part of the formal governance structure of Kosovo, whereas Kosovan officials dismissed it as just an NGO. (Bieber, 2015, p. 23)

The issue of creating the Association of Municipalities with a Serb majority population has frequently raised political tensions in Kosovo, and, to this day, no government has shown a commitment to creating such an association, at least not in the form that has been requested. The European Centre for Minority Issues is an NGO dedicated to protecting and promoting the rights and interests of all minority communities in Kosovo. The Centre addressed the Association of Serb Municipalities in a study, underlining that "although the Association brings together Serb-majority municipalities, it cannot be reduced to a body representing the interests of the Kosovo Serb community only" (ECMI, 2013). The issue of the Association of Municipalities with a Serb majority population came in, without [needed] deep discussions and analysis, regarding whether the association was the most appropriate instrument for better integration of Serb minority in Kosovo political system and society. The subsequent dialogue between Kosovo and Serbia testifies to this. When discussing the Association, parties had clearly opposed goals and understandings compared to what they were formulating. According to ECMI, the Association "would duplicate the existing framework designed to promote and protect the rights of minority communities, particularly the Serb community". The duplication is argued with the fact that the Kosovo constitutional system guarantees 20 seats for minorities (for Serbs, guaranteed ten seats) in the Kosovo Parliament. Laws of Vital Interest cannot be adopted in the Kosovo Parliament without a 2/3 double majority and there is guaranteed participation in the Government of Kosovo in ministerial positions. The importance of enhanced competences for municipalities with a majority Serb population bolsters this argument. Additionally, there are "a range of institutions protecting their interests such as the language Commissioner, the Office for Community Affairs within the Office of the Prime Minister, as well as the Consultative Council for Communities), but would ignore the non-Serb communities living in the respective municipalities and violate the multi-ethnic principle that underpins Kosovo's legal framework from the local to the central level" (ECMI, 2013).

The Constitutional Court of the Republic of Kosovo, regarding the assessment of the compatibility of the principles contained in the document "Association/Community of Serb majority municipalities in Kosovo", clarified if General principles/main elements with the spirit of the Constitution, Article 3 (equality before the law), par. 1, Chapter II (Fundamental rights and freedoms) and chapter III (Rights of communities and their members) of the Constitution of the Republic of Kosovo" were in accordance with the Constitution (Case No. K0130/15). In this case, the Constitutional Court deemed many elements of the general principles unconstitutional and required changes. It is clear that the Court cannot forbid municipalities from associating; among other things, this is in accordance with the constitution: "Municipalities have the right of inter-municipal cooperation and cross-border cooperation in accordance with the law" (Article 124, p. 4). In fact, with respect to this principle, the Association of Kosovo Municipalities has existed and functioned for over two decades. Its mission is "to create efficient, sustainable and democratic local governance through joint efforts with municipalities and through them to achieve high-quality performance in serving the needs of its members" (Association of Kosovo Municipalities, 2010).

Municipalities have the right to associate; to protect and promote their common interests, “municipalities may form and belong to associations that operate in conformity with the law” (Law No. 03/L-040, Article 31). Individual municipalities may join representative associations of the Republic of Kosovo's local self-government bodies. This is a highly positive creation, if established in accordance with the constitution, in the interest of state sustainability, and with the sole aim of serving citizens. For instance, in France, municipality associations are intended “to fulfil the increasing local services requirements, French municipalities have long since resorted to various association-type solutions (*intercommunalité*), whose member has increased significantly since 1970s” (Kuhlmann and Wollman, 2019, p. 76). In this regard, Kosovo's law applies. The incorporating acts and financial documents of such associations shall be made public, and information should be disclosed about the activities of such associations and their budgetary contributions. Such associations “may offer to its members a number of services, including training, capacity building, technical assistance as well as research on municipal competencies and policy recommendation in accordance with law” (Law No. 03/L-040, Article 32). Furthermore, in 2015, the Court adjudicated challenges to the 2015 Serbia–Kosovo agreement regarding the establishment of the ASMM. In essence, the Court blocked the 2015 agreement, declaring it to be “not entirely constitutional” due to its expansive vision of the ASMM. Under the 2015 agreement, the ASMM would be created by Kosovo's central authorities and would function in parallel with the Kosovo government. If a future ASMM attempts to assert powers beyond those of the municipalities themselves, Kosovo's President has the power to refer the ASMM's statute to the Constitutional Court to review its compatibility with the Constitution and prevent this from happening, if appropriate” (Steinbaum et al., 2024). Any other mechanisms in the form of associations beyond the description provided above will be unconstitutional and, as such, cannot be created. Based on the above-mentioned constitutional and legal provisions, the idea of creating the association is constitutional and cannot be forbidden. The issue is that it is not the duty of the Kosovo Government to establish such associations. The 2013 First Agreement, the sole agreement between Kosovo and Serbia to be formally ratified by Kosovo's Assembly, “confirmed that the creation of the ASMM would align with the process specified in the Constitution” (Steinbaum et al., 2024). It stated that the ASMM would be “established on the same basis as the existing statute of the Association of Kosovo Municipalities.” The municipalities created the existing Association of Kosovo Municipalities, which had no ethnic basis in accordance with the constitution without any additional action by Kosovo's central authorities. Thus, following the same constitutional process, the statute creating the ASMM would be established in an equivalent manner – by the municipalities themselves” (Steinbaum et al., 2024). Soon, Kosovo's institutions will have to address the ASMM and identify a solution. In 2023, another agreement was reached between Kosovo and Serbia, which neither party considers yet ready for implementation. This agreement was reached in Brussels with the Ohrid Annex. While Kosovo conditionally agreed to sign it, Serbia refused to sign. Moreover, former Serbian Prime Minister Ana Brnabić officially notified the EU that Serbia had significant reservations about the agreement (“citing concerns on eight out of eleven articles”). When discussing the binding nature and potential sanctions for the failure to implement the Agreement and the Annex, “it must be borne in mind that both parties failed to sign the documents and that this fact opens the issue of whether the documents are legal at all. While Prishtina insisted on signing, but Belgrade refused it. The EU as a mediator, via its High Representative for foreign and security policy, interpreted that both parties accepted the APN and are willing to fully implement it” (Đukanović & Vučić, 2024, p. 15). Still, the EU officially considers the agreement binding for both parties. It is expected that the ideas of the ASMM and other issues between the two states will be addressed through an alternative approach by the new key figures taking positions in EU structures at the end of this year. Article 5 is an integral part of the Agreement on the Path to Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia, wherein the parties committed to adhering to Articles 2 and 21 of the Treaty of the European Union, which can be interpreted as accepting the alignment of their foreign policies with the Common Foreign and Security Policy of the EU (Đukanović & Vučić, 2024, p. 13).

Conclusions

As a new state, Kosovo has managed to create a solid legal infrastructure that regulates local self-governance, as well as a robust legal framework for promoting and protecting the rights of communities and minorities. The Constitution of Kosovo includes a chapter on local self-governance; when it was adopted, it took on obligations from the Ahtisaari Plan – Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement. In addition, even though Kosovo is still not a member of the EU, the Council of Europe, or the UN, the main treaties from these international structures are integrated into Kosovo constitutional system and are directly implemented.

Kosovo's system of local self-government has gone through various development phases, yet has always followed and respected rules derived from domestic legislation and international law. The current system clearly encompasses the primary dimensions necessary for the functioning and realisation of the political, economic, and cultural rights of citizens and communities at the local level. Kosovo's system of local self-government fully respects international documents and obligations, which in some cases surpass the typical boundaries of international communication and cooperation. To create an environment where communities and ethnic groups live equally, Kosovo's constitutional-political system applies the principles of asymmetric decentralisation, assigning and determining enhanced municipalities for communities where the Serb minority lives. This principle has been generally accepted. The international community lacks clarity when pressuring Kosovo institutions to create an association that, as it is being presented, directly contradicts the Kosovo constitution. The ASSM is intended to be territorialised only in the north of Kosovo, covering just four municipalities. The association, which Serbia has pushed for the creation of, is viewed by the majority population in Kosovo as an initial (similar) formation of a new *Republika Srpska* in Bosnia and Herzegovina. This must be made clear. This is unrelated to democracy and this is not a clear solution for better integration of the Serb minority in the Kosovo society. The potential creation of a new *Republika Srpska* (similar to Bosnia and Herzegovina) is not a settlement leading to the integration of the communities of Kosovo. It is a temptation for the separation of North Kosovo. EU and US representatives engaged in the Kosovo–Serbia dialogue have strongly confirmed that this will not be allowed in Kosovo.

Reference List

- Agreement on Normalisation of Reports between Kosovo and Serbia (2013). Available at: <https://www.rts.rs/upload/storyBoxFileData/2013/04/20/3224318/Originalni%20tekst%20Predloga%20sporazuma.pdf> (Accessed October 9, 2024).
- Ahtisaari, M. (2007) UNSC S2007/158. (2007). *Comprehensive proposal for the Kosovo Status Settlement, UN doc. S/2007/168*. Available at: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Kosovo%20S2007%20168.pdf>. (Accessed June 5, 2024).
- Association of Kosovo Municipalities (n.d.). *About us*. Available at: <https://komunat-ks.net/sqper-neen-per-nesrabout-us?lang=en> (Accessed December 10, 2024).
- Bajrami, A. (2018). *Sistemi Kushtetues i Republikës së Kosovës*. AAB Prishtina.
- Baliqi, B. (2018). Promoting Multi-Ethnicity or Maintaining a Divided Society: Dilemmas of Power-Sharing in Kosovo. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 17(1), 49–71.
- Beha, A. (2011). Decentralization in Kosovo. *Journal of Peace, Conflict, and Development*, (17), 23–42. Available at: <https://www.bradford.ac.uk/library/library-resources/journal-of-peace-conflict-and-development/Iss-17-Art-2-Decentralisation-in-Kosovo.pdf> (Accessed September 2, 2024).
- Bieber, F. (2015). The Serbia-Kosovo agreements: An EU success story? *Review of Central and East European Law*, 40(3–4), 285–319. Available at: https://www.researchgate.net/publication/287405200_The_Serbia-Kosovo_Agreements_An_eu_Success_Story (Accessed September 1, 2024).
- Bochsler, D., & Juon, A. (2021). Power-sharing and the quality of democracy. *European Political Science Review*, 13(4), 411–430.
- Borrel, J. (2023). *Belgrade-Prishtina Dialogue: Press remarks by High Representative Josep Borrell after the Ohrid Meeting with President Vučić and Prime Minister Kurti, 19 March* [Press remarks]. Available at: https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-press-remarks-high-representative-josep-borrell-after-ohrid-meeting_en (Accessed June 7, 2024).

- Cammett, M., & Malesky, E. (2012). Power sharing in post conflict societies: Implications for Peace and Governance. *Journal of Conflict Resolution*, 56(6), 982–1016. <https://doi.org/10.1177/0022002711421593>
- Constitution of Republic of Kosovo (2008). Available at: https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2017/10/1.CONSTITUTION_OF_THE_REPUBLIC_OF_KOSOVO.pdf (Accessed November 6, 2024).
- Council of Europe (2021). *Study on local self-government in Kosovo*. Council of Europe. Available at: <https://rm.coe.int/study-on-local-self-government-kosovo-01-12-2021-final/1680a686ce> (Accessed November 11, 2024).
- Davies, A., Kurian, M., Chatry, I., Michalun, M. V., & Prorok, T. (2023). *Subnational government in the Western Balkans* (SIGMA Papers, No. 66). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8d3249ad-en>
- Đukanović, D., & Vučić, M. (2024). Between geopolitics and legal obligations: The EU and the continuation of the normalization of process between Belgrade and Prishtina. In *EU at the crossroads – Ways to preserve democracy and rule of law*. Osijek, 13-14 June 2024. Osijek: University of Osijek, pp. 640–665. Available at: <https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/eclic/article/view/32295> (Accessed November 5, 2024).
- EEAS (2023) *Belgrade-Prishtina Dialogue: Agreement on the path to normalization between Kosovo and Serbia*. Brussels: EEAS. https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-prishtina-dialogue-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia_en (Accessed June 12, 2024).
- European Centre for Minority Issues Kosovo (2013). *Communities in Kosovo: A guidebook for professionals working with communities in Kosovo*. ECMI Kosovo.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2016). *The Role of Decentralization on Security Improvement and Peace-building in Kosovo*. Prishtina: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Hajnal, G., & Péteri, G. (2010). *Local reform in Kosovo*. Forum 2015.
- International Court of Justice (2008). *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*. ICJ. Available at: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/141/16010.pdf> (Accessed June 12, 2024).
- Kosova Sot Online (2024). Ky është numri i banorëve për secilën komunë të Kosovës. *Kosovo Sot Online*. Available at: <https://www.kosova-sot.info/lajme/724145/ky-eshte-numri-i-banoreve-per-secilen-komune-te-kosoves/> (Accessed August 12, 2024).
- Kosovo Constitutional Court (2015). *Judgment in Case No. K0130/15*. Constitutional Court of the Republic of Kosovo, Prishtina. Available at: https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/vendimet/gjk_ko_130_15_ang.pdf (Accessed August 21, 2024).
- Kosovo Parliament Declaration (2007). *Kuvendi Mbështet Pakon e Ahtisarit*. Available at: <https://www.evropaelire.org/a/980794.html> (Accessed September 19, 2024).
- Kuhlmann, S., & Wollman, H. (2019). *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Law on Local Self-Government of Macedonia (2002). Available at: https://mls.gov.mk/images/laws/EN/Law_LSG.pdf (Accessed November 11, 2024).
- Law No. 03/L-040 on Local Self-Government. Available at: <https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2017/10/Law-On-Local-Self-Government.pdf> (Accessed October 10, 2024).
- Lijphart, A. (2019). Deliberation and Consociation: Joint Pathways to peace in divided societies. *Journal of Public Deliberation*, 15(3). <https://doi.org/10.16997/jdd.348>
- Loew, D. (2013). *Decentralization as a Model for Conflict Transformation: The Case of Kosovo* (CCS Working Papers no. 16). Philipps University Marburg. Available at: <https://archiv.ub.uni-marburg.de/es/2019/0012/pdf/ccs-wp-16.pdf> (Accessed November 15, 2024).
- Ministry of Foreign Affairs and Diaspora (n.d.). *Diaspora*. Available at: <https://mfa-ks.net/> (Accessed October 10, 2024).
- Nacionale (2024). Këto janë komunat me numrin më të madh të banorëve në Kosovë. *Nacionale*. Available at: <https://nacionale.com/politike/keto-jane-komunat-me-numrin-me-te-madh-te-banoreve-ne-kosove> (Accessed December 15, 2024).
- North Macedonia Law on Self Governance. Available at: <https://mls.gov.mk/images/laws/Ligji%20i%20veteqeverisjes%20lokale.pdf> (Accessed October 2, 2024).
- Rice, C. (2008). *US recognizes Kosovo as an Independent State*. US Department of State, 18 February. Available at: <https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2008/02/100973.htm> (Accessed August 25, 2024).
- Schultze-Kraft, M. (2013). *Decentralization and Peace-building in Kosovo: Is There a Role for Social Accountability?* Brighton: Institute of Development Studies.

- Steinbaum, J., Williams, P., & Beta, S. (2024). Breaking the stalemate: How Kosovo's constitution holds the key to the Association of Serb Majority Municipalities. *Prishtina Insight*, (October). Available at: https://prishtinainsight.com/breaking-the-stalemate-how-kosovos-constitution-holds-the-key-to-the-association-of-serb-majority-municipalities-mag/?fbclid=IwY2xjawFsDVBlHRuA2-FlbQIxMAABHSw5gtrUkeOz0lYgx4gAugTRdotoHCif06gRZXokc-klQjojVA_Cy-2vVw_aem_EoWAiib3ug0JJ8RA0eNxeQ (Accessed November 15, 2024).
- OECD (2023). *Subnational government in the Western Balkans* (SIGMA Papers, No. 66). OECD Publishing.
- Udhëzimi Administrativ No. 02/2019 për Organizimin, Funksionimin dhe Bashkëpunimin e Komunave me Fshatrat, Vendbanimet dhe Lagjet Urbane, neni 2. Available at: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=7614> (Accessed November 14, 2024).
- UN General Assembly (2009). *Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on whether the unilateral declaration of independence of Kosovo is in accordance with international law: resolution/adopted by the General Assembly*. United Nations.
- UN Security Council (2007). *S/2007/168*. United Nations. Available at: <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/kosovo-s2007-168.php> (Accessed: December 10 2024).
- US Government of State (2009). *Summary of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*. Available at: <https://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/fs/101244.htm> (Accessed November 22, 2024).

Wyniki uczniów szkół podstawowych a zróżnicowanie społeczno-przestrzenne Warszawy¹

Studia Regionalne i Lokalne

Nr 1(99)/2025

© Authors 2025



ISSN 1509-4995

E-ISSN 2719-8049

doi: 10.7366/1509499519903

Maciej Smętkowski

Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich Studiów

Regionalnych i Lokalnych EUROREG, ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa, Polska;

e-mail: m.smetkowski@uw.edu.pl (autor główny); ORCID: 0000-0002-3978-192X

Katarzyna Wojnar

Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, ul. Krakowskie

Przedmieście 30, 00-927 Warszawa, Polska; e-mail: k.wojnar@uw.edu.pl; ORCID: 0000-0002-8683-9020

Abstrakt

Artykuł analizuje związek między wynikami uczniów szkół podstawowych a zróżnicowaniem społeczno-przestrzennym w Warszawie. Ostatnie dwie dekady dynamicznej transformacji i znaczących zmian społecznych dotyczących Warszawy przebiegły przy stosunkowo stabilnej skali segregacji społeczno-przestrzennej. Badania ujawniały jednak utrzymującą się polaryzację wyników szkolnych, która przejawia się tym, że uczniowie z niektórych dzielnic regularnie osiągały gorsze wyniki egzaminacyjne niż przeciętnie. Istotny wpływ na poziom i zmianę tych wyników miał przy tym lokalny kapitał edukacyjny i ekonomiczny oraz dostępność szkół niepublicznych. Wyniki badań dostarczyły dowodów na istnienie pewnych – choć często słabych – zależności między jakością edukacji publicznej i dostępnością edukacji niepublicznej a strukturą społeczno-przestrzenną miasta. Stanowi to podstawę do sformułowania rekomendacji dla polityk publicznych, które powinny przeciwdziałać występującym nierównościom i zapewniać dostęp do wysokiej jakości edukacji publicznej we wszystkich dzielnicach Warszawy.

Słowa kluczowe

szkolnictwo podstawowe, wyniki szkolne, nierówności społeczno-przestrzenne, efekt sąsiedztwa, metropolizacja, Warszawa

Primary School Students' Exam Results and Socio-Spatial Differentiation in Warsaw

Abstract

The article examines the relationship between the exam results of primary school students and the socio-spatial diversity in Warsaw. Over the past two decades of dynamic transformation and significant social changes in the city, the overall scale of socio-spatial segregation has remained relatively stable. However, studies have revealed a persistent polarisation in exam results, with students from certain districts consistently performing below average. Local educational and economic capital as well as access to non-public schools have significantly influenced both the level and changes in these results. The research provides evidence of some – albeit often weak – correlations between the quality of public education, the availability of non-public education, and the socio-spatial structure of the city. These findings form the basis for public-policy recommendations aimed at addressing the existing inequalities and ensuring access to high-quality public education in all districts of Warsaw.

Keywords

primary education, exam results, socio-spatial inequalities, the neighbourhood effect, metropolisation, Warsaw

¹ Artykuł przedstawia wyniki badań w ramach projektu „Economic, Social and Spatial Inequalities in Europe in the Era of Global Mega-Trends” (Horizon Europe nr 101061104). Do jego przygotowania wykorzystano również dane z projektu „Miasto postsocjalistyczne w dobie metropolizacji: przemiany przestrzeni społecznej Warszawy XXI wieku” (Narodowe Centrum Nauki nr 2022/45/B/HS4/00791).

Wprowadzenie

Powstanie i rozwój globalnej przestrzeni przepływów, w tym wzrost znaczenia migracji, prowadzą do istotnej transformacji tkanki społecznej obszarów metropolitalnych. Szczególną uwagę zwraca się przy tym na proces nierównomiernego rozwoju miejskiego i powstanie miasta dualnego (Harvey, 2013), w którym rosnące zróżnicowanie społeczne prowadzi m.in. do polaryzacji społeczno-przestrzennej (Musterd i in., 2017). W procesie segregacji społeczno-przestrzennej miast istotną rolę odgrywa system edukacji (Boterman i in., 2019). Zróżnicowanie szkolnictwa podstawowego pod względem jakości i dostępności może bowiem prowadzić do reprodukcji i wzmocnienia segregacji w mieście. Jest to szczególnie widoczne w krajach dawnego bloku wschodniego, w których procesy transformacji po 1989 r. uwolniły działanie sił rynkowych. Z jednej strony, zaowocowało to rozwojem edukacji niepublicznej skierowanej do zamożniejszej części społeczeństwa, a z drugiej – zwiększyło mobilność mieszkańców i swobodę wyboru miejsca zamieszkania. Interakcja tych dwóch procesów niewątpliwie może mieć znaczący wpływ na społeczno-przestrzenne zróżnicowanie miasta postsocjalistycznego. Należy przy tym zauważyć, że w początkowym okresie transformacji charakteryzowało się ono dość niskim stopniem segregacji społeczno-przestrzennej, co było spuścizną modelu rozwoju egalitarnego (Marciniak i in., 2013; Stanilov, 2007). W efekcie Warszawa, będąca, z jednej strony, wschodzącą globalną metropolią, a z drugiej – miastem postsocjalistycznym, staje się szczególnie interesującym przypadkiem mogącym posłużyć do pogłębionych badań dotyczących zmian zróżnicowań społeczno-przestrzennych.

Od początku transformacji Warszawa, dzięki szybkiemu wzrostowi gospodarczemu, przyciągnęła znaczną liczbę studentów i specjalistów, zwłaszcza z innych części Polski (Gorzela, Smętkowski, 2005). Ten napływ przyczynił się do dynamicznych przemian krajobrazu demograficznego i społeczno-ekonomicznego miasta. Pomimo szybkiego wzrostu liczby ludności spowodowanego napływem nowych mieszkańców, Warszawę w pierwszym okresie transformacji charakteryzowała stosunkowo niewielka i stabilna segregacja społeczno-przestrzenna na poziomie miejskim (Smętkowski, 2009). Oznacza to, że chociaż istniały różnice w profilach społeczno-ekonomicznych poszczególnych dzielnic i osiedli, to nie rosły one wraz z upływem czasu. Należy przy tym pamiętać, że istnieją jednak pewne zastrzeżenia co do jakości danych ze spisów powszechnych. Dotyczą one m.in. potencjalnego zaniżenia liczby imigrantów z krajów spoza UE, co może wpływać na prawdziwość tych obserwacji.

W Warszawie obowiązuje stosunkowo ścisła rejonizacja szkół na poziomie podstawowym, co oznacza, że dzieci zazwyczaj uczęszczają do placówek obwodowych/rejonowych² według miejsca zamieszkania (Bajerski, 2014). System ten ma na celu zapewnienie wszystkim uczniom miejsca w szkole obwodowej. W jego ramach istnieje jednak pewna swoboda zapisania dzieci do szkoły poza rejonem na podstawie konkretnych potrzeb lub preferencji rodziców. Ta elastyczność, choć ograniczona, może istotnie wpływać na dystrybucję uczniów i ich profil społeczno-ekonomiczny w szkołach publicznych. Jednocześnie, w Warszawie następuje szybki rozwój szkolnictwa niepublicznego, co jest m.in. pokłosiem prowadzonych reform lub, jak określają ją niektórzy, „deform” (Łaszczyca, 2022) systemu edukacji publicznej w ostatnich latach. Te kontrowersyjne zmiany mają różnorodne skutki dla jakości i dostępności edukacji podstawowej. Jednym z głównych czynników przyczyniających się do wzrostu liczby szkół niepublicznych jest niski poziom finansowania szkół publicznych, co skutkuje m.in. niskimi wynagrodzeniami nauczycieli. Wpływa to na małą atrakcyjność ich zawodu i jakość edukacji w szkołach publicznych (Herbst, Zajac, 2023). W konsekwencji, wielu rodziców, zwłaszcza tych o wyższych dochodach, decyduje się na wysyłanie dzieci do placówek niepublicznych, oczekując lepszych wyników edukacyjnych i bardziej sprzyjających warunków do nauki. Może to oddziaływać na krajobraz edukacyjny w Warszawie i pogłębiać istniejące nierówności, a także wpływać na wyniki szkolne oraz zróżnicowanie populacji uczniów w szkołach publicznych i niepublicznych. Należy zarazem zwrócić uwagę na fakt, że w niektórych krajach (np. w Austrii) brak jednoznacznych dowodów na lepsze efekty nauczania osiągnięte przez szkoły niepubliczne (Dronkers, Avram, 2009).

² Określenia „szkoła obwodowa” i „szkoła rejonowa” będą używane w artykule zamiennie.

W tym kontekście głównym celem badania jest przedstawienie związków między wynikami egzaminów w publicznych szkołach podstawowych (traktowanych w uproszczeniu jako jakość szkół)³ a społeczno-przestrzennym zróżnicowaniem Warszawy przy uwzględnieniu czynnika dostępności szkół niepublicznych. Prowadzi to do sformułowania trzech pytań badawczych: (1) Jak duży jest wpływ efektu sąsiedztwa na wyniki szkolne uczniów? (2) Czy jakość szkół (wyniki egzaminów) wpływa na zmiany społeczne zachodzące w obwodach szkolnych (sąsiedztwach)? (3) Na ile dostępność szkół niepublicznych wpływa na powyższe relacje?

W pierwszej części artykułu przedstawiono przegląd literatury dotyczący, po pierwsze, wpływu efektów sąsiedztwa na wyniki szkolne uczniów, pod drugie – wpływu jakości szkół na atrakcyjność danego sąsiedztwa, po trzecie – roli szkół niepublicznych w tych procesach. Następnie przedstawiono dane wykorzystane w analizach oraz metodologię badań. W kolejnej części zaprezentowano wyniki badań empirycznych dotyczące skali zróżnicowań społeczno-przestrzennych w Warszawie, w tym na poziomie dzielnic, a także wpływu efektu sąsiedztwa na wyniki szkolne uczniów, znaczenia wyników szkolnych dla zmian struktury społecznej sąsiedztwa oraz czynników determinujących dostępność szkół niepublicznych. W ostatniej części przedstawiono podsumowanie badań i zaproponowano rekomendacje, które mogą się przyczynić do złagodzenia istniejących nierówności.

Relacje między szkołami podstawowymi a zróżnicowaniami społeczno-przestrzennymi w mieście w świetle literatury przedmiotu

Efekt sąsiedztwa związany z wpływem lokalnego środowiska społeczno-ekonomicznego i kulturowego na wyniki uczniów jest istotnym elementem uwzględnianym w badaniach edukacyjnych. W jego ramach dokonuje się rozróżnienia między kapitałem edukacyjnym związanym z poziomem wykształcenia i umiejętności mieszkańców a kapitałem ekonomicznym, który odzwierciedla poziom zamożności i status zatrudnienia. Istnieją silne empiryczne dowody na to, że uczniowie mieszkający w sąsiedztwach o wysokim poziomie kapitału ludzkiego mają tendencję do osiągania lepszych wyników w nauce. Jest to przypisywane obecności pozytywnych wzorców, wyższych aspiracji edukacyjnych i lepszych systemów wsparcia w tych społecznościach. Z kolei uczniowie mieszkający w sąsiedztwach o niższym poziomie kapitału edukacyjnego i zasobów ekonomicznych często osiągają gorsze wyniki z powodu braku wsparcia edukacyjnego i mniejszych możliwości stymulacji intelektualnej (Galster, 2012; Sampson, 2012). Należy przy tym zwrócić uwagę na znaczenie heterogeniczności sąsiedztw, która może oddziaływać na zróżnicowane środowisko socjalizacji uczniów, co potencjalnie ogranicza wpływ efektu sąsiedztwa.

Badania przeprowadzone przez Chetty'ego i in. (2014) podkreślają, że ekonomiczne środowisko sąsiedztwa może również znacząco oddziaływać na wyniki edukacyjne. Dzieci dorastające w zamożnych i zasobnych sąsiedztwach z niskimi wskaźnikami przestępczości mają większe szanse na osiągnięcie wyższego poziomu wykształcenia w porównaniu z dziećmi z obszarów zdeprymowanych. Istnieją również dowody na to, że efekty sąsiedztwa są dynamiczne i mogą ewoluować wraz ze zmianami demograficznymi i interwencjami publicznymi (Sampson i in., 2002). Te wyniki pokazują znaczenie kapitału ludzkiego i ekonomicznego dla wyników edukacyjnych, sugerując, że polityki mające na celu poprawę wyników uczniów muszą obejmować oba aspekty, aby były skuteczne.

Stopień segregacji społeczno-przestrzennej odgrywa również znaczącą rolę w wynikach szkolnych. Badania wykazały, że szkoły, w których uczniowie osiągają lepsze wyniki, często znajdują się na obszarach o wyższych dochodach gospodarstw domowych i większym odsetku mieszkańców urodzonych w danym kraju. Na przykład, w miastach o wysokich nierównościach ekonomicznych i dużej różnorodności rasowej, co dotyczy Stanów Zjednoczonych, segregacja szkolna jest większa niż w krajach zachodnioeuropejskich (Boterman i in., 2019; Schreurs, Chang Rundgren, 2021). Na przykładzie brytyjskim widać też, że korelacja między strukturą społeczną sąsiedztwa a wynikami egzaminów jest silniejsza w Szkocji niż w Anglii, co wskazuje na znaczenie poziomu

³ Jakość szkoły mierzona osiągnięciami uczniów zależy od wielu czynników, nie tylko związanych z jakością nauczania i organizacją pracy placówki, lecz również z zasobami kapitału ludzkiego (rodzinnego) uczniów (Herbst, 2004).

zamożności i skali ubóstwa (Drayton i in., 2023). Badania fińskie podkreślają z kolei wpływ rynku mieszkaniowego na segregację szkolną i wyniki edukacyjne (Ramos Lobato, Bernelius, 2023).

Wybór szkoły przez rodziców jest kolejnym czynnikiem, który może zmniejszać lub zwiększać segregację społeczno-przestrzenną. W krajach z rygorystyczną rejonizacją szkolną segregacja szkolna odzwierciedla ogólną segregację mieszkaniową, gdyż tylko wyższe klasy społeczne mogą sobie pozwolić na wybór szkół prywatnych lub społecznych (Boterman i in., 2019). Natomiast, przykładowo, w tych stanach USA, w których istnieje możliwość wyboru szkoły, prowadzi to do wyższych poziomów segregacji społeczno-przestrzennej, ponieważ dzieciom o wyższym statusie społeczno-ekonomicznym łatwiej jest spełnić kryteria przyjęcia do lepszych szkół (Jähnen, Helbig, 2023; Zhang, Ruther, 2021).

Międzypokoleniowe dziedziczenie pozycji społeczno-ekonomicznej to kolejny czynnik wskazywany w literaturze przedmiotu, który wpływa na wyniki szkolne. Mieszkańcy o niskich dochodach mają tendencję do zamieszkiwania w biedniejszych sąsiedztwach przez dłuższy czas, co może negatywnie oddziaływać na wyniki szkolne uczniów i je utrwalać. Stabilność składu sąsiedztwa związana ze stanem zasobów mieszkaniowych warunkuje związek między strukturą społeczną sąsiedztwa a wynikami egzaminów szkolnych (Van Ham i in., 2016). Z kolei na obszarach, na których zachodzą procesy gentryfikacji, wzrost liczby wykształconych rodziców może wpływać pozytywnie na społeczno-ekonomiczną strukturę uczniów i wyniki egzaminów w szkołach podstawowych. A to, paradoksalnie, może prowadzić do pewnego stopnia wyrównywania wyników szkolnych, gdy rodzice z klasy średniej, z konieczności, wybierają słabsze szkoły z powodu nadmiernej liczby chętnych w szkołach najlepszych w danym rejonie (Boterman, 2022).

Jakość lokalnych szkół, zwłaszcza w sytuacji ścisłej rejonizacji, jest wskazywana jako istotny czynnik migracji wewnątrzmijskich i zmian społeczno-ekonomicznych zachodzących w poszczególnych dzielnicach. Dobre szkoły przyciągają rodziny poszukujące lepszych możliwości edukacyjnych dla swoich dzieci, co z kolei może prowadzić do zmian demograficznych i zmian w strukturze społecznej dzielnic. Teorie ekonomii miejskiej sugerują, że w sytuacji ścisłej rejonizacji rodziny „głosują nogami”, przeprowadzając się do sąsiedztw z lepszymi szkołami (Tiebout, 1956). Potwierdzają to wyniki badań empirycznych pokazujące, że istnienie dobrych szkół może zwiększać wartość nieruchomości i przyciągać bardziej zamożnych mieszkańców (Black, 1999; Owens, 2020). Należy przy tym jednak pamiętać, że w warunkach braku lub słabszej rejonizacji może to w większym stopniu wpływać na wybór szkoły niż miejsca zamieszkania i przeciwdziałać narastaniu różnicowań społeczno-przestrzennych.

W systemach edukacyjnych, w których duże znaczenie mają nakłady prywatne, segregacja szkolna obejmuje zarówno aspekty etniczne, jak i społeczno-ekonomiczne, przy czym te drugie są z reguły bardziej istotne niż te pierwsze. Systemy edukacyjne w większym stopniu finansowane przez państwo mogą z kolei oferować uczniom bardziej wyrównane szanse. Zmniejszenie ubóstwa i jego przestrzennej koncentracji jest jednym z kluczowych elementów polityki miejskiej prowadzonej w niektórych krajach, skupiającej się na mobilności społecznej i poprawie funkcjonowania dzielnic (Boterman i in., 2019; Tammaru i in., 2016). W krajach i miastach, w których nie ma ścisłej rejonizacji i stosowane są rozwiązania zorientowane na swobodny wybór szkoły poprzez centralne finansowanie w podobnym stopniu szkolnictwa publicznego i prywatnego, segregacja szkolna jest wynikiem u rynkowania systemu edukacji. Przykładem są tu niektóre miasta holenderskie, gdzie segregacja szkół jest wyższa niż segregacja mieszkaniowa (Boterman i in., 2019).

Istnienie dobrych szkół może zatem wpływać na zmiany demograficzne w sąsiedztwie, z uwagi na przyciąganie rodzin o wyższym kapitale ekonomicznym. Ta dynamika jest w stanie doprowadzić do wypychania z danego sąsiedztwa rodzin o niższych dochodach i do pogłębiania lokalnych dysproporcji społeczno-ekonomicznych (Boterman, 2022; Jähnen, Helbig, 2023). Badania amerykańskie, w przeciwieństwie do holenderskich, wykazują, że w przypadku mało restrykcyjnej rejonizacji, w której rodzinom pozostawia się większą swobodę wyboru szkół poza ich najbliższym sąsiedztwem, często występuje wyższy stopień spójności społeczno-ekonomicznej i rasowej (Holme, 2002). W przeciwieństwie do tego, sztywna rejonizacja nierzadko wzmacnia istniejące dysproporcje społeczno-ekonomiczne, ponieważ rodziny z większymi zasobami są w stanie przeprowadzić się do sąsiedztw z lepszymi szkołami, co pogłębia segregację. Jest to widoczne zwłaszcza w tych miastach, w których rodzice aktywnie wybierają szkoły na podstawie wyników szkolnych, co nasila

istniejące dysproporcje (Ramos Lobato, 2021). Międzypokoleniowa reprodukcja statusu społeczno-ekonomicznego dodatkowo podkreśla rolę jakości szkoły w utrzymywaniu lub przełamywaniu istniejącej stratyfikacji społecznej (Kuyvenhoven, Boterman, 2021; Van Ham i in., 2016).

Rozwój szkół niepublicznych, w tym prywatnych i społecznych, ma duże znaczenie dla systemów edukacji publicznej i dynamiki społeczno-ekonomicznej sąsiedztw. Wpływ edukacji niepublicznej na jakość edukacji publicznej jest wieloaspektowym zagadnieniem warunkującym m.in. równość szans edukacyjnych. Porównawcze badania europejskie wykazują, że wpływ edukacji pierwszego typu na jakość tej drugiej może być pozytywny. Miejsca zwolnione w edukacji publicznej mogą stać się elementem skutecznej polityki desegregacji uczniów imigranckich w szkołach publicznych (zapewnić ich równomierną dystrybucję w mieście), co zmniejsza obciążenia finansowe i organizacyjne w szkołach o wysokiej koncentracji imigrantów, a tym samym – w całym systemie szkolnictwa publicznego w danym mieście (Brunello, De Paola, 2017). Z drugiej strony, badania prowadzone w Szwecji pokazują, że przedszkola prywatne przyczyniają się do wzrostu poziomu segregacji i mogą potencjalnie negatywnie oddziaływać na jakość edukacji publicznej (Fjellborg, Forsberg, 2023). Możliwość wyboru szkoły niepublicznej wpływa zarówno na osiągnięcia, jak i segregację w szkołach publicznych (Schreurs, Chang Rundgren, 2021). Może to potęgować wyzwania dla szkół publicznych, szczególnie tych w już zdeprywatyzowanych obszarach, poprzez zmniejszenie ich zasobów finansowych i ludzkich, jeżeli finansowanie jest bezpośrednio powiązane np. z systemem podatkowym.

Obecność szkół niepublicznych nierzadko też wpływa na zmiany społeczne zachodzące w sąsiedztwach. Zamożne rodziny mogą wybierać takie placówki, przyczyniając się do wzrostu podziałów społecznych, w którym szkoły publiczne w dużej mierze obsługują uczniów z rodzin o niższych dochodach. Edukacja niepubliczna jest zatem w stanie nasilać szkolną polaryzację i segregację, utrwalając dysproporcje w wynikach edukacyjnych, zwłaszcza w miastach (Ramos Lobato, 2021; Ramos Lobato, Bernelius, 2023). Ta segregacja zaś może wzmacniać nierówności i ograniczać mobilność społeczną uczniów szkół publicznych (Bifulco, Ladd, 2006). Ponadto masowy odpływ rodziców z klasy średniej z systemu publicznego generuje konieczność wzrostu nakładów publicznych, aby złagodzić negatywne skutki tego procesu (Greaves, 2024).

Powyższy przegląd pokazuje, że relacje między wynikami szkolnymi uczniów a stopniem segregacji społeczno-przestrzennej, zarówno w ujęciu statycznym, jak i dynamicznym, są bardzo złożone i silnie zależne od kontekstu prowadzonych badań. W efekcie, toczy się ożywiony dyskurs dotyczący siły i kierunku tych zależności. Głównym celem tego artykułu jest ukazanie na przykładzie Warszawy, jak kształtują się one w specyficznym kontekście miasta postsocjalistycznego.

Dane i metodologia badania

Przeprowadzenie analiz umożliwiających odpowiedź na postawione we wstępie pytania badawcze wymagało przygotowania odpowiedniego zbioru danych przestrzennych. Obejmowały one: wyniki egzaminów uczniów szkół publicznych, indeks dostępności szkół niepublicznych według obwodów szkół publicznych oraz strukturę społeczną determinowaną przez wykształcenie i zawód w rejonach szkolnych utożsamianych – na potrzeby badań – z sąsiedztwami.

Dane dotyczące wyników egzaminów w publicznych szkołach podstawowych

W Polsce po zakończeniu szkoły podstawowej uczniowie zdają egzaminy obejmujące język polski, matematykę i wybrany język obcy, które liczą się w rekrutacji do szkół ponadpodstawowych. Nie zmieniło się to mimo reformy systemu szkolnictwa, która polegała na likwidacji gimnazjów w 2019 r. i wydłużeniu edukacji na poziomie podstawowym z sześciu do ośmiu lat. W efekcie, do porównania zmiany wyników egzaminów dla dłuższego okresu konieczne jest zestawienie wyników uczniów po szóstej klasie w okresie poprzedzającym reformę i po ósmej klasie – po reformie. Wymaga to odpowiedniej standaryzacji. Przebiegała ona w dwóch krokach. W pierwszym, w celu uniknięcia dużej wariancji wyników egzaminów w pojedynczych rocznikach absolwentów, wyniki te

analizowano w okresach trzyletnich, tj. w latach 2011–2013 i 2019–2021⁴. Natomiast ograniczenie wpływu różnic w skali trudności egzaminu w poszczególnych okresach i latach osiągnięto dzięki standaryzacji wyników w każdym roku (wynik standaryzowany = [wartość obserwowana – wartość średnia]/wartość odchylenia standardowego), a następnie – ich uśrednienia w okresie trzyletnim.

W badanym okresie zmieniała się również mapa obwodów szkół, co – poza likwidacją gimnazjów – wynikało także z utworzenia nowych placówek szkolnych. Liczba rejonów szkolnych w Warszawie zwiększyła się o 35 (powstało 37 nowych szkół, a dwie uległy likwidacji) i osiągnęła wartość 206 w 2021 r. Analizy przeprowadzono dla rejonów szkolnych obowiązujących w 2021 r. Porównanie z wcześniejszym okresem 2011–2013 było możliwe albo dzięki przypisaniu nowym rejonom wyników egzaminów z obwodu, z którego je wyłoniono, albo – jeżeli utworzono je z fragmentów kilku sąsiadujących – średniego wyniku egzaminów z tych obwodów.

Dane dotyczące wyników egzaminów i dostępności szkół niepublicznych

W badanym okresie w krajobrazie edukacyjnym stolicy Polski zaszła dość wyraźna zmiana związana z upowszechnianiem edukacji niepublicznej na poziomie podstawowym, czyli powstaniem i rozwojem szkół prywatnych, społecznych, a także prowadzonych przez organizacje kościelne. W efekcie, udział absolwentów niepublicznych szkół podstawowych wzrósł w Warszawie z poziomu ok. 9% w latach 2011–2013 do ponad 15% w latach 2019–2021 (tab. 1). Następowало to w warunkach wyraźnego ogólnego wzrostu liczby absolwentów w szkołach publicznych do 12,3 tys., czyli o 23%, i o 124% w szkołach niepublicznych (2,2 tys. absolwentów). Jednocześnie, wyniki uczniów szkół niepublicznych były w pierwszym z analizowanych okresów o 16% lepsze niż uczniów szkół rejonowych, a w drugim okresie – o 21,3%, co dotyczyło zwłaszcza egzaminu z matematyki i języka angielskiego.

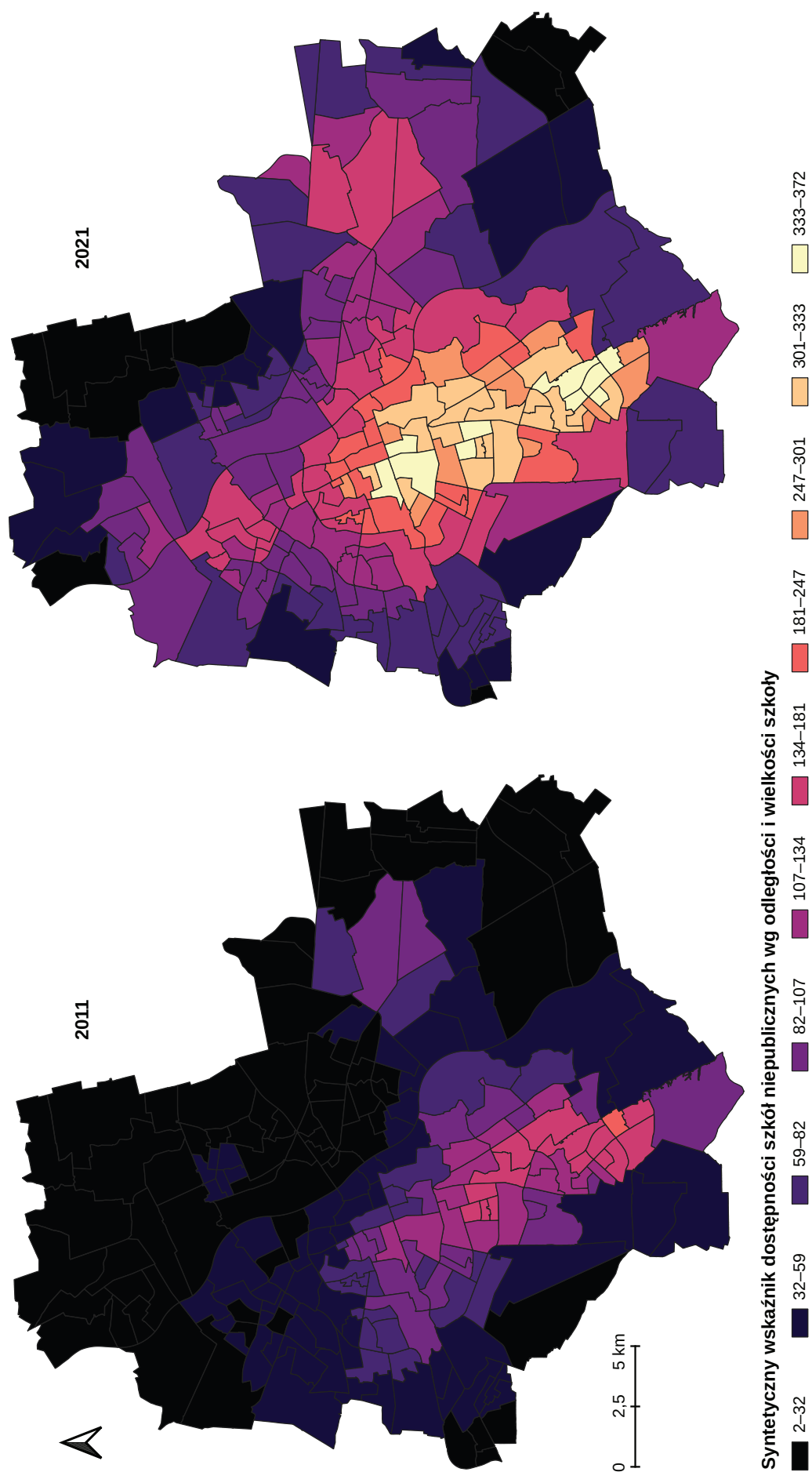
Tab. 1. Porównanie szkół niepublicznych i rejonowych w Warszawie w latach 2011–2021

	Liczba absolwentów – średniorocznie			Wyniki egzaminu szóstoklasisty 2011–2013 (maks. = 100)	Wynik egzaminu ósmoklasisty (maks. = 100) średnia 2019–2021			
	2011–2013	2019–2021	Zmiana		Jęz. polski	Matematyka	Jęz. angielski	OGÓŁEM (średnia)
Szkoły rejonowe	9 975	12 273	23,0%	27,6 (69,0)	68,3	56,7	73,9	66,3
Szkoły niepubliczne	984	2 207	124,2%	31,9 (79,7)	76,3	72,9	92,0	80,4
Udział/stosunek	9,0%	15,3%	6,3 pp	116,0	111,7	128,6	124,5	121,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OKE Warszawa.

Na potrzeby badań przyjęto, że dostępność szkół niepublicznych w obwodach szkół publicznych odpowiada liczbie oferowanych przez nie miejsc (ustalonej na podstawie liczby absolwentów). Wzięto przy tym pod uwagę odległość szkoły niepublicznej od centroidu danego rejonu szkolnego. Uwzględniono odległość przy zastosowaniu następujących współczynników: 1 – dla szkół w odległości do 1,5 km, 0,5 – dla położonych w odległości do 3 km i 0,15 – dla odległości do 5 km (ryc. 1).

⁴ Wyniki szkolne w latach 2020–2021 mogły być w pewnym stopniu kształtowane przez pandemię COVID-19. Jednak zastosowana metoda standaryzacji, zakładająca jednolity wpływ pandemii na wyniki uczniów w ujęciu przestrzennym, powinna eliminować to oddziaływanie w analizie.



Ryc. 1. Mapa dostępności szkół niepublicznych w obwodach szkolnych w 2011 i 2021 r.

Źródło: opracowanie własne.

Dane dotyczące struktury społecznej w obwodach szkolnych

Źródłem były w tym przypadku dane ze spisów powszechnych przeprowadzonych w latach 2002 i 2021. W związku z tym, że dane z 2011 r. nie były dostępne na poziomie rejonów spisowych, parametry społeczne dla tego roku oszacowano na podstawie zmian w okresie 2002–2021, przyjmując założenie o ciągłości trendu. Dokonano przy tym dopasowania rejonów spisowych z 2002 r. do granic obwodów szkolnych obowiązujących w 2021 r. Dla tych jednostek terytorialnych, które traktowano w artykule jako „sąsiedztwa”, naliczono dane o wykształceniu ludności (dla osób w wieku powyżej 13 lat) w podziale na trzy grupy, tj.: *High* – wykształcenie wyższe, *Medium* – średnie oraz *Low* – podstawowe, tzn. wykształcenie poniżej średniego (zasadnicze, podstawowe i niepełne podstawowe), które ilustrowały „kapitał edukacyjny”, oraz dane o strukturze zawodowej, również w podziale na trzy grupy, tj. *Top* – kierownicy i profesjonaliści, *Medium* – technicy i inny personel, pracownicy biurowi, pracownicy usług osobistych i sprzedawcy oraz *Bottom* – robotnicy przemysłowi, rzemieślnicy, operatorzy i monterzy oraz pracownicy przy pracach prostych, ilustrujące „kapitał ekonomiczny”.

Dla obu tych kapitałów opracowano indeksy (odpowiednio *Human Capital Index* – [HC Index] dla wykształcenia i *Economic Capital Index* [EC Index] dla struktury zawodowej) przyjmujące wartości od 1 do 3 na podstawie ważonej sumy mieszkańców według badanych cech (grupa najwyższa – waga 3, grupa średnia – 2 i grupa najniższa – 1) podzielonej przez ogólną liczbę mieszkańców.

Należy przy tym zauważyć, że wykształcenie i pozycja zawodowa były ze sobą dość wyraźnie skorelowane na poziomie sąsiedztw, co dotyczyło zarówno stanu, jak i dynamiki zmian (tab. 2). Ponadto zmiany indeksów kapitału edukacyjnego i ekonomicznego w latach 2011–2021 były skorelowane ze sobą znacznie słabiej ($r = 0,60$).

Tab. 2. Korelacje między wykształceniem i pozycją społeczno-zawodową według sąsiedztw w Warszawie [r Pearsona]

Prawy górny róg korelacja 2021 Lewy dolny róg – korelacja zmiana 2011–2021	Stan 2021 r. (%)	Wykształcenie wyższe	Wykształcenie podstawowe	Zawód – <i>Top</i>	Zawód – <i>Bottom</i>
Zmiana 2011–2021 (pp)		13,0	–10,2	6,3	–3,2
Wykształcenie wyższe – <i>High</i>	47,9	x	–0,94	0,92	–0,94
Wykształcenie „podstawowe” – <i>Low</i>	17,7	–0,85	x	–0,86	0,94
Zawód – <i>Top</i>	48,2	0,79	–0,75	x	–0,95
Zawód – <i>Bottom</i>	12,6	–0,77	0,83	–0,83	x

Wartości istotne statystycznie na poziomie 0,05 zaznaczono pismem pogrubionym (boldem).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych spisowych.

Dodatkowo, w celu zilustrowania homogeniczności obwodów szkół podstawowych, czyli „sąsiedztw”, wykorzystano wskaźnik homogeniczności bazujący na wskaźniku koncentracji Herfindahla-Hirschmana (*Herfindahl-Hirschman index* – HHI):

$$HHI = \sum_{i=1}^n \left(\frac{1}{n}\right)^2$$

Równomierny udział poszczególnych kategorii/grup⁵ społecznych w danej jednostce terytorialnej oznaczał pełną heterogeniczność i wartość wskaźnika wynoszącą 1/3, podczas gdy pełna homogeniczność przy wartości wskaźnika 1 oznaczała, że obwód zamieszany jest wyłącznie przez przedstawicieli jednej kategorii/grupy.

Natomiast do oceny stopnia zróżnicowań społeczno-przestrzennych w skali całego miasta wykorzystano standardowe indeksy (Massey, Denton, 1988; Marcińczak i in., 2012): indeks segregacji (*Segregation Index* – SI) porównujący rozmieszczenie danej grupy i pozostałych mieszkańców,

⁵ W artykule zamiennie używano określeń „grupa” i „kategoria społeczna”, choć w ujęciu *stricte* socjologicznym chodziło o zbiór osób mających wspólną cechę (w tym przypadku – wykształcenie lub zawód), a nie o grupę osób, które łączą interakcja, więzi społeczne lub wspólne normy.

a także indeks braku podobieństwa (*Dissimilarity Index* – DI) zestawiający rozmieszczenie dwóch różnych grup osób w przestrzeni miasta, określone odpowiednio wzorami (tab. 3).

Tab. 3. Indeks segregacji (SI) oraz indeks braku podobieństwa (DI) określone wzorami

Indeks segregacji	Indeks braku podobieństwa
$IS = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \left \frac{x_i}{X} - \frac{(t_i - x_i)}{(T - X)} \right $	$DI = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \left \frac{P_{1i}}{P_1} - \frac{P_{2i}}{P_2} \right $
• x_i: liczba osób z analizowanej grupy w jednostce przestrzennej i • X: całkowita liczba osób z analizowanej grupy w mieście • t_i: całkowita liczba osób (wszystkich grup) w jednostce przestrzennej i • n: liczba jednostek przestrzennych w mieście	• P_{1i} – populacja pierwszej grupy w obszarze i • P_1 – całkowita populacja pierwszej grupy w mieście • P_{2i} – populacja drugiej grupy w obszarze i • P_2 – całkowita populacja drugiej grupy w mieście • n – liczba analizowanych obszarów

W pierwszym przypadku wartości bliskie 0 oznaczają brak segregacji, a wartości bliskie 1 wskazują na wysoki poziom segregacji, podczas gdy w drugim przypadku wartości bliskie 0 oznaczają równomierne rozmieszczenie dwóch grup społecznych, a wartości bliskie 1 – pełne odseparowanie tych grup w przestrzeni miasta.

Szkolnictwo podstawowe w kontekście zróżnicowań społeczno-przestrzennych w Warszawie

Zmiana zróżnicowań społeczno-przestrzennych w Warszawie

Ukształtowany w okresie powojennym układ zróżnicowań przestrzennych w Warszawie w głównej mierze wynikał z dynamicznego wzrostu liczby ludności miasta i sukcesywnego zasiedlania nowych osiedli przez grupy społeczne dosyć homogeniczne pod względem wieku i statusu społecznego (Węclawowicz, 1988). W efekcie, skala zróżnicowań społecznych w przestrzeni miasta socjalistycznego była stosunkowo duża i wbrew oczekiwaniom wcale nienadmiernie egalitarna (z uwagi na relatywnie częstsze przydzielanie mieszkań w osiedlach położonych w centrum miasta i wzdłuż skarpy warszawskiej osobom o wyższym statusie, podczas gdy grupy społeczne o statusie niższym były silniej reprezentowane w bliskim sąsiedztwie zakładów przemysłowych – zwłaszcza w tradycyjnych dzielnicach robotniczych na Woli i Pradze). Pierwsze lata transformacji systemowej rozpoczętej w 1989 r. nie doprowadziły do znaczącej zmiany tego obrazu. Dla zamożniejszych mieszkańców odnotowano natomiast większą atrakcyjność dzielnic peryferyjnych położonych na południe od centrum miasta w porównaniu z tymi zlokalizowanymi na północy (Smętkowski, 2009). Jednocześnie, procesy starzenia się społeczeństwa doprowadziły do koncentrycznego rozkładu osób w różnych grupach wiekowych, co wiązało się też z ich statusem rodzinnym i wielkością gospodarstwa domowego. Natomiast mobilność migracyjna była w Warszawie tego okresu wciąż stosunkowo nieduża. Niemniej, niska jakość zasobów mieszkaniowych skłaniała część osób do zmiany miejsca zamieszkania, co skutkowało rozwojem budownictwa dalej od centrum, zwłaszcza na obszarach sąsiadujących z osiedlami mieszkaniowymi powstałymi w latach osiemdziesiątych (dostęp do infrastruktury) oraz suburbanizacją wewnętrzną (tzn. zachodzącą w granicach administracyjnych miasta) na obszarach peryferyjnych.

Segregacja społeczna Warszawy u schyłku okresu postsocjalistycznego była relatywnie wysoka, co dotyczyło głównie ludności z wykształceniem wyższym, ale również zawodowym i podstawowym (tab. 4). Znalazło to wyraz w utrwalonym sektorowym układzie zróżnicowań społeczno-przestrzennych przebiegającym na osi północ-południe wzdłuż skarpy warszawskiej (lepsze dzielnice mieszkaniowe) i na osi wschód-zachód zgodnie z przebiegiem linii kolejowych i lokalizacją zakładów przemysłowych (gorsze dzielnice mieszkaniowe) (Smętkowski, 2009). Okres transformacji w latach dziewięćdziesiątych charakteryzował się utrzymaniem tego układu przy stosunkowo niewielkich zmianach w strukturze wykształcenia, które przejawiały się przede wszystkim dużym spadkiem liczebnym grupy osób z wykształceniem podstawowym i niepełnym podstawowym na rzecz tych z wykształceniem zawodowym. Co interesujące, towarzyszył temu spadek zróżnicowań

przestrzennych w mieście – dotyczyło to przede wszystkim osób z wykształceniem zawodowym – wraz z upowszechnieniem się tego rodzaju wykształcenia kosztem podstawowego, a w mniejszym stopniu dotyczyło to również osób z wykształceniem wyższym, których odsetek w pierwszej dekadzie transformacji wzrósł w Warszawie tylko o ok. 3 punkty procentowe (pp).

Tab. 4. Zróżnicowanie społeczno-przestrzenne Warszawy w latach 1988–2021

	Udziały (w %)			Wartość wskaźnika segregacji / braku podobieństwa		
	1988	2002	2021	1988 (N = 1316)	2002 (N = 1442)	2021 (N = 1739)
Struktura wykształcenia						
Wyższe	19,4	22,3	49,5	0,27	0,21	0,23
Średnie	42,0	40,7	33,8	0,10	0,06	0,14
Zawodowe	13,4	21,1	8,7	0,20	0,10	0,31
Podstawowe	25,0	15,9	8,3	0,18	0,17	0,24
Wyższe vs. podstawowe i zawodowe				0,35	0,24	0,28
Wyższe vs. średnie				0,21	0,18	0,20
Średnie vs. podstawowe i zawodowe				0,18	0,09	0,12
Struktura zawodowa						
<i>Top</i>	–	36,1	50,6	–	0,20	0,17
<i>Middle</i>	–	45,4	37,4	–	0,09	0,12
<i>Bottom</i>	–	18,3	12,0	–	0,18	0,21
<i>Top vs. Bottom</i>				–	0,26	0,26
<i>Top vs. Middle</i>				–	0,18	0,15
<i>Middle vs. Bottom</i>				–	0,12	0,14

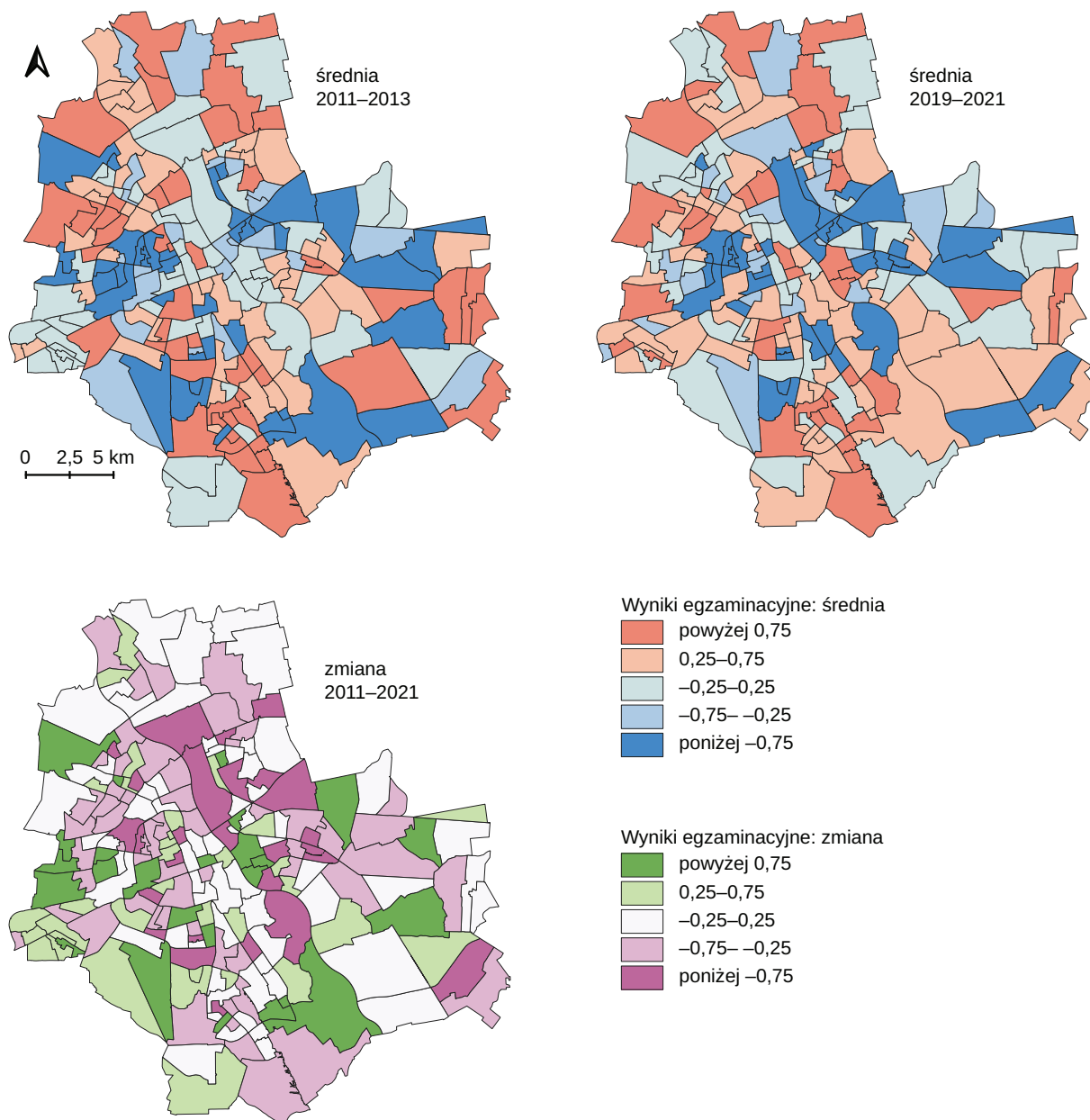
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze spisów powszechnych.

Okres metropolizacji Warszawy następujący po 2002 r. charakteryzował się z kolei gruntowną przemianą struktury społecznej stolicy Polski, co przejawiało się zwłaszcza wzrostem liczby osób z wykształceniem wyższym o ok. 26 pp. Towarzyszył temu spadek udziału mieszkańców legitymujących się innymi poziomami wykształcenia od ok. 12 pp w przypadku wykształcenia zawodowego i po ok. 7 pp. w przypadku wykształcenia średniego lub podstawowego w okresie 2002–2021. Upowszechnianie wykształcenia wyższego wynikało, z jednej strony, ze zmian preferencji edukacyjnych młodzieży warszawskiej, a z drugiej – ze znacznego napływu osób z wykształceniem wyższym i studentów pochodzących spoza miasta. Mimo znacznego zwiększenia udziału tej grupy wartość IS pod względem wykształcenia uległa tylko niewielkiemu wzrostowi. Bardziej widoczny był natomiast wzrost DI dotyczący preferencji lokalizacyjnych osób z wykształceniem wyższym oraz tych, które legitymowały się wykształceniem zawodowym lub podstawowym. Nie przekładało się to przy tym na wzrost różnic między preferencjami grup o wysokiej pozycji zawodowej względem tych wykonujących prace wskazujące na niższą pozycję zawodową, o czym świadczy niezmienną wartość współczynnika braku podobieństwa w okresie 2002–2021.

Różnice międzydzielnicowe i zróżnicowania wewnątrzdzielnicowe wyników szkolnych

Wyniki egzaminów na zakończenie szkoły podstawowej wskazują na znaczącą polaryzację przestrzeni społecznej Warszawy (ryc. 2). Z jednej strony, istnieją dzielnice, w których osiągnięcia absolwentów szkół podstawowych są wyraźnie wyższe niż średnia warszawska, a z drugiej takie, w których wyniki egzaminacyjne były znacznie słabsze. Do pierwszej kategorii należą Ursynów, Wilanów i Bemowo, podczas gdy do drugiej – Praga Północ, Wola i Rembertów (tab. 5). Analiza zmiany wyników szkolnych w badanym okresie pozwala na stwierdzenie wyraźnej poprawy sytuacji w Wilanowie i Ursusie – co prawdopodobnie wynika z powstania nowych osiedli mieszkaniowych w tych dzielnicach – a w mniejszym stopniu również we Włochach i Wesołej. Natomiast relatywne

pogorszenie wyników egzaminów nastąpiło przede wszystkim na Pradze Północ, Ochocie, w także w części obwodów szkolnych Pragi Południe oraz w niektórych obwodach Woli, Żoliborza i Targówka.



Ryc. 2. Standaryzowane wyniki egzaminacyjne w obwodach szkolnych w Warszawie, 2011–2021

Źródło: opracowanie własne.

Można również wskazać dzielnice, w których następowała polaryzacja wyników uczniów według obwodów szkolnych. W szczególności dotyczyło to Targówka, Wesołej, Wawra, Pragi Południe oraz Mokotowa, a uwzględniając zmianę wartości odchylenia standardowego – również Woli i Bielania. Z kolei wzrost homogeniczności wyników uczniów między obwodami szkół podstawowych dotyczył przede wszystkim Ursusa, Ursynowa, Rembertowa, Włoch i Wilanowa. Poza tym pierwszym przypadkiem skutkowało to znacznym zmniejszeniem zróżnicowania wewnętrznego dzielnic. Natomiast w ujęciu ogólnym najbardziej polaryzowała się sytuacja poszczególnych obwodów pod względem wyników egzaminów na zakończenie szkoły podstawowej na Woli, Pradze Południe i Targówku.

Tab. 5. Wyniki egzaminów* w szkołach podstawowych według dzielnic Warszawy, 2011–2021

Nr	Dzielnica	2011–2013		2019–2021		Zmiana pod względem	
		Średnia	Odchylenie standardowe	Średnia	Odchylenie standardowe	Wartości średniej	Wartości odchylenia standardowego
1.	Bemowo	0,40	0,88	0,44	0,54	0,04	–0,34
2.	Białołęka	0,49	0,53	0,37	0,50	–0,12	–0,03
3.	Bielany	0,12	0,72	0,07	0,81	–0,05	0,09
4.	Mokotów	–0,01	0,95	–0,06	0,77	–0,05	–0,18
5.	Ochota	0,34	0,91	0,06	0,62	–0,29	–0,29
6.	Praga Południe	0,06	0,62	–0,20	0,96	–0,26	0,34
7.	Praga Północ	–1,32	0,90	–1,65	0,59	–0,33	–0,31
8.	Rembertów	–0,52	0,77	–0,53	0,41	–0,01	–0,36
9.	Śródmieście	0,11	0,53	0,19	0,59	0,08	0,06
10.	Targówek	–0,17	0,79	–0,35	1,03	–0,18	0,23
11.	Ursus	0,01	0,23	0,44	0,39	0,43	0,16
12.	Ursynów	0,71	0,81	0,63	0,40	–0,08	–0,42
13.	Wawer	0,07	0,88	0,02	0,88	–0,05	0,01
14.	Wesoła	–0,06	1,16	0,09	0,95	0,15	–0,21
15.	Wilanów	–0,06	0,75	0,57	0,44	0,63	–0,31
16.	Włochy	–0,04	0,76	0,12	0,43	0,16	–0,33
17.	Wola	–0,65	0,83	–0,84	1,28	–0,19	0,45
18.	Żoliborz	0,59	0,68	0,41	0,63	–0,18	–0,05

* Wyniki standaryzowane.

Źródło: opracowanie własne.

Efekt sąsiedztwa – wyniki egzaminów a struktura społeczna obwodów szkolnych i jej zmiana

Wyniki egzaminacyjne uczniów szkół podstawowych były w znacznej mierze pochodną struktury społecznej danego obwodu szkolnego (tab. 6). Dotyczyło to zarówno pozytywnej korelacji tych wyników z wysokim odsetkiem osób z wykształceniem wyższym lub o wysokiej pozycji zawodowej, jak też negatywnej korelacji z odsetkiem osób z wykształceniem podstawowym lub wykonujących zawody niewymagające wysokich kwalifikacji. W oddziaływaniu sąsiedztwa na wyniki szkolne w badanym okresie nastąpiły przy tym pewne zmiany. O ile na początku wyniki egzaminacyjne w podobnym stopniu zależały od pozytywnego lub negatywnego oddziaływania jakości kapitału edukacyjnego i ekonomicznego mieszkańców sąsiedztwa, o tyle pod koniec badanego okresu były w większym stopniu pochodną koncentracji osób gorzej wykształconych lub o niższej pozycji zawodowej. Wynikać to mogło z gentryfikacji społecznej zachodzącej w skali całego miasta, ale przy istnieniu obszarów słabiej nasyconych pod względem kapitału edukacyjnego i ekonomicznego. Homogeniczność jednostek sąsiedzkich wiązała się przy tym w większym stopniu z wysoką jakością kapitału edukacyjnego lub ekonomicznego. W efekcie, im bardziej homogeniczne było sąsiedztwo, tym lepsze okazywały się wyniki szkolne uczniów, a efekt ten umacniał się w czasie, co dotyczyło przede wszystkim kapitału edukacyjnego. Dodatkowo, należy oczekiwać, że osoby lepiej wykształcone i zamożniejsze miały większe możliwości skorzystania z oferty szkolnictwa niepublicznego, co silniej mogło oddziaływać na wyniki szkolne w obszarach o niższych wskaźnikach kapitału edukacyjnego i ekonomicznego. Dostępność szkół niepublicznych nie była przy tym skorelowana z wynikami egzaminacyjnymi uczniów w szkołach publicznych.

Zmiana wyników egzaminacyjnych uczniów w okresie 2011–2021 w największym stopniu zależała od poziomu tych wyników w roku bazowym (tab. 7). Ujemna wartość współczynnika oznacza dość wyraźną konwergencję wyników szkolnych w skali miasta, czyli poprawę wyników w szkołach, które miały je słabsze w latach 2011–2013. Można to, z jednej strony, wiązać ze wskazanym wyżej procesem gentryfikacji struktury społecznej Warszawy zachodzącym przy jednoczesnym utrzymaniu się skali zróżnicowań społeczno-przestrzennych, z drugiej zaś może to być także pochodną efektu saturacji oznaczającego, że w najlepszych szkołach szanse poprawy wyników były

mniejsze niż w szkołach, których uczniowie osiągnęli słabsze wyniki. Jeśli uwzględni się tę konwergencję, można przy tym wskazać inne czynniki, które sprzyjały poprawie osiągnięć edukacyjnych w poszczególnych obwodach szkolnych. W szczególności była to jakość kapitału edukacyjnego lub ekonomicznego w roku początkowym. Znaczenia nie miała natomiast zmiana poziomu tych kapitałów w okresie 2011–2021. Mogło to wynikać z upowszechnienia się korzystania z oferty szkół niepublicznych, które przyciągały uczniów zamożniejszych rodziców. Tę hipotezę w pewnym stopniu potwierdza negatywna korelacja dostępności szkolnictwa niepublicznego (przy kontrolowaniu początkowych wyników uczniów oraz poziomu kapitału ekonomicznego) z wynikami egzaminów w szkołach publicznych. Oznacza to, że kontynuacja odpływu części uczniów ze szkolnictwa publicznego do niepublicznego może w przyszłości stanowić istotny czynnik sprzyjający polaryzacji społeczno-przestrzennej.

Tab. 6. Wyniki egzaminów a struktura społeczna sąsiedztwa w latach 2011–2021 (wartość współczynnika r Pearsona)

Stan odpowiednio dla lat 2011 lub 2021	Wyniki egzaminów 2011–2013	Wyniki egzaminów 2019–2021
Kapitał edukacyjny (HC)		
Wykształcenie wyższe (w %)	0,47	0,41
Wykształcenie podstawowe (w %)	–0,51	–0,50
HC Index – indeks kapitału ludzkiego	0,48	0,45
HC HHI – homogeniczność jednostki sąsiedzkiej	0,19	0,35
Kapitał ekonomiczny (EC)		
Wysoka pozycja zawodowa (w %)	0,48	0,42
Niska pozycja zawodowa (w %)	–0,47	–0,47
EC Index – indeks kapitału ekonomicznego	0,49	0,44
EC HHI – homogeniczność jednostki sąsiedzkiej	0,39	0,41
Szkolnictwo niepubliczne		
Dostępność szkolnictwa niepublicznego	0,09	0,06

Wartości zaznaczone kursywą są nieistotne statystycznie.

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 7. Zmiana wyników egzaminów w szkołach podstawowych w latach 2011–2021 a charakterystyka sąsiedztwa

Zmienne niezależne	Modele regresji wielorakiej					
	(1)		(2)		(3)	
	Kapitał ludzki	Kapitał ekonomiczny	Kapitał ludzki	Kapitał ekonomiczny	Kapitał ludzki	Kapitał ekonomiczny
Wynik egzaminu 2011–2013	–0,43***	–0,44***	–0,43***	–0,44***	–0,43***	–0,46***
Stan kapitału 2011	0,25***	0,28***	0,29***	0,27***	0,31***	0,34***
Zmiana kapitału 2011–2021			–0,06	0,00	–0,06	0,00
Dostępność szkolnictwa niepublicznego – uśredniona 2011–2021					–0,04	–0,11*
R ² corr	0,14	0,14	0,13	0,13	0,13	0,14

*** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1; wartości zaznaczone kursywą są nieistotne statystycznie.

Źródło: opracowanie własne.

Zmiana struktury społecznej obwodu szkolnego a wyniki egzaminacyjne uczniów

W badanym okresie na zmianę struktury społecznej (wykształcenie, zawód) w obwodach szkolnych wpływała przede wszystkim zmiana liczby ludności, w tym napływ mieszkańców spoza Warszawy (tab. 8). Na tym tle znaczenie jakości szkół (mierzonej wynikami egzaminów) okazało się niewielkie, ale istotne statystycznie. Należy przy tym pamiętać, że jakość szkół była również pozytywnie – choć w niewielkim stopniu – skorelowana ze zmianą liczby ludności, ale już nie z napływem osób spoza Warszawy do sąsiedztwa. Dość interesujące jest przy tym to, że o ile jakość

szkół w modelu uwzględniającym zmianę liczby ludności oraz napływ ludności spoza Warszawy okazała się czynnikiem pozytywnie skorelowanym z przyrostem kapitału edukacyjnego, czyli wykształcenia mieszkańców sąsiedztwa, o tyle w przypadku kapitału ekonomicznego, tj. pozycji zawodowej, oddziaływanie było negatywne. Jak się wydaje, czynnikiem pośredniczącym mogła być w tym wypadku dostępność szkół niepublicznych. Ta dostępność bowiem negatywnie korelowała ze zmianą liczby ludności w sąsiedztwie i pozytywnie – z napływem osób spoza Warszawy. W efekcie, sprzyjała poprawie jakości kapitału edukacyjnego w sąsiedztwie, lecz nie miała wpływu na zmianę kapitału ekonomicznego. Może to oznaczać, że osoby zamożniejsze pozostawały mniej zależne od bariery odległości, czyli były gotowe dowozić dzieci do szkół niepublicznych na większą odległość w przeciwieństwie do osób z wykształceniem wyższym.

Tab. 8. Zmiana kapitału ludzkiego i ekonomicznego według sąsiedztw (obwodów szkolnych) w latach 2011–2021 a wybrane elementy ich charakterystyki

Zmienne niezależne	Korelacja		Model regresji wielorakiej		Korelacje krzyżowe				
	Zmiana kapitału ludzkiego (HC)	Zmiana kapitału ekonomicznego (EC)	Zmiana kapitału ludzkiego (HC)	Zmiana kapitału ekonomicznego (EC)	Zmiana liczby ludności	Napływ osób spoza Warszawy 2011–2021	Wyniki szkolne – uśrednione	Dostępność szkół niepublicznych	Odległość od centrum miasta
Zmiana liczby ludności 2011–2021	0,58	0,45	0,44***	0,38***	x	0,35	0,16	–0,34	–0,01
Napływ osób spoza Warszawy 2011–2021	0,67	0,46	0,47***	0,32***	0,35	x	0,00	0,26	–0,04
Wyniki szkolne – uśrednione 2011–2021	0,26	–0,19	0,17***	–0,26***	0,16	0,00	x	0,07	0,15
Dostępność szkół niepublicznych – uśredniona 2011–2021	0,15	–0,07	0,16***	–0,01	–0,34	0,26	0,07	x	0,00
Odległość od centrum miasta w km	0,07	–0,03	0,07*	0,02	–0,01	–0,04	0,15	0,00	x
R ² skorygowany			0,63	0,35					

*** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1; wartości zaznaczone kursywą są nieistotne statystycznie.

Źródło: opracowanie własne.

Czynniki sprzyjające dostępności szkół niepublicznych

W początkowym okresie dostępność szkół niepublicznych pozostawała wyższa na tych obszarach, gdzie mieszkańcy mieli wykształcenie wyższe, ale w późniejszym okresie ta zależność dość istotnie zmalała (tab. 9). Wspomniana dostępność była przy tym w stopniu większym – i w badanym okresie niezmiennym – powiązana z wysoką pozycją zawodową lokalnych mieszkańców, czyli z kapitałem ekonomicznym. Zmiana dostępności szkół niepublicznych poprawiała się w sąsiedztwach, w których utrzymywał się wyższy udział ludności z wykształceniem podstawowym. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku wysokiego udziału osób o niższym kapitale ekonomicznym, ale zależność była słabsza. Jak dotąd nie miało to jednak wpływu na wyniki egzaminów w szkołach publicznych na tych obszarach. Natomiast, o ile dostępność szkół niepublicznych w pierwszym okresie nieznacznie rosła wraz z oddalaniem się od centrum miasta, o tyle w okresie końcowym takiej zależności już nie zaobserwowano. Może to wskazywać na zmianę wzorca przestrzennego rozmieszczenia ludności o wyższej pozycji społeczno-zawodowej w mieście i na wzrost gentryfikacji dzielnic centralnych.

Tab. 9. Czynniki wpływające na dostępność szkół niepublicznych w obwodach szkół publicznych w latach 2011–2021 (współczynniki korelacji r Pearsona)

Zmienne niezależne – stan lub zmiana	Dostępność szkół niepublicznych – zmienna zależna			
	Stan 2011	Stan 2021	Zmiana 2011–2021	
			Stan zmiennych niezależnych 2011	Zmiana zmiennych niezależnych 2011–2021
Wyniki uczniów	0,09	0,06	0,04	–0,02
Wykształcenie wyższe	0,29	0,22	0,28	–0,10
Wykształcenie podstawowe	–0,38	–0,24	–0,39	0,38
HC Index	0,24	0,23	0,21	0,07
HHI Index	0,22	0,18	0,05	0,25
Wysoka pozycja zawodowa	0,37	0,41	0,39	–0,10
Niska pozycja zawodowa	–0,37	–0,36	–0,35	0,14
EC Index	0,38	0,39	0,39	–0,09
HHI Index	0,34	0,36	0,25	0,29
Odległość od centrum	0,20	0,00	–0,07	

Wartości zaznaczone kursywą są nieistotne statystycznie.

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie i rekomendacje

W ciągu ostatnich 20 lat stopień polaryzacji społeczno-przestrzennej w Warszawie pozostawał stosunkowo stabilny. Niewielki wzrost dotyczył głównie zróżnicowania preferencji mieszkaniowych między osobami z wykształceniem wyższym i z podstawowym lub zawodowym, ale już nie preferencji osób o wyższej i niższej pozycji zawodowej. Następowala jednocześnie gentryfikacja struktury społecznej miasta, przejawiająca się znacznym spadkiem udziału osób bez wykształcenia średniego na rzecz tych z wykształceniem wyższym. Te trendy, które zastąpiły wcześniejszą tendencję do polaryzacji społeczno-przestrzennej, są współcześnie widoczne w wielu obszarach metropolitalnych w Europie (Ubareviciene i in., 2024). Niemniej jednak w ostatniej dekadzie w Warszawie utrwaliły się obszary charakteryzujące się słabszymi wynikami absolwentów szkół podstawowych. Dotyczyło to przede wszystkim dzielnic o mniej korzystnej strukturze społecznej i uznawanych za mniej atrakcyjne do zamieszkania, takich jak Praga Północ, Wola, Targówek i Rembertów. Natomiast wyraźne pogorszenie wyników szkolnych uczniów w stosunku do średniej warszawskiej występowało rzadziej. Zjawisko to dotyczyło głównie wybranych szkół w powyższych dzielnicach, a także niektórych obszarów Grochowa oraz wybranych rejonów szkolnych położonych na peryferiach miasta.

Badania wskazują na istotny wpływ efektu sąsiedztwa na wyniki szkolne uczniów w Warszawie. Wyniki te potwierdzają wcześniejsze analizy dotyczące znaczenia sąsiedztwa dla osiągnięć edukacyjnych (m.in. Chetty i in., 2014). Na przykładzie Warszawy można zaobserwować pewną ewolucję tego zjawiska. Polega ona na tym, że negatywny wpływ sąsiedztw zamieszkałych przez wysoki odsetek osób bez wykształcenia średniego, wykonujących prace niewymagające kwalifikacji, na wyniki szkolne stał się silniejszy od pozytywnego efektu wysokiego poziomu kapitału edukacyjnego i ekonomicznego w danym otoczeniu. Zjawisko to można interpretować jako rezultat znaczącego podniesienia poziomu tych kapitałów w mieście, co doprowadziło do pozytywnych zmian struktury społecznej również w tych dzielnicach, które na początku badanego okresu były postrzegane jako mniej atrakcyjne do zamieszkania (np. w Ursusie). Wpływ dynamicznych procesów gentryfikacji w tym kontekście znajduje potwierdzenie również w innych badaniach (np. Van Ham i in., 2016).

Badanie pozwoliło jednocześnie zaobserwować zmniejszenie zróżnicowania wyników egzaminów między warszawskimi szkołami, co wskazuje na proces konwergencji. Zjawisko to wynikało w dużej mierze – poza wspomnianą ewolucją efektu sąsiedztwa – z efektu saturacji w najlepszych szkołach, który polegał na ograniczonym potencjale poprawy wyników w placówkach osiągających bardzo wysokie rezultaty. Kontrola tego efektu pozwoliła stwierdzić, że zasoby zarówno

lokalnego kapitału edukacyjnego, jak i ekonomicznego nie miały jednak istotnego znaczenia dla zmian w szkolnych wynikach uczniów. Zaobserwowano przy tym słabe negatywne oddziaływanie dostępności szkół niepublicznych na wyniki szkół publicznych przy jednoczesnym kontrolowaniu poziomu kapitału ekonomicznego. Może to sugerować większą skłonność zamożniejszych rodziców do przenoszenia dzieci do szkół niepublicznych. Ogólnie rzecz ujmując, trzeba zauważyć, że podział przestrzeni miejskiej na obszary bardziej i mniej zamożne sprzyja utrzymywaniu się segregacji edukacyjnej, co znajduje odzwierciedlenie także w innych analizach (Boterman i in., 2019; Ramos Lobato, Bernelius, 2023).

Zmiana struktury społecznej warszawskich sąsiedztw wynikała przede wszystkim ze zmiany liczby ich mieszkańców, co było efektem zarówno przepływów wewnątrzmijskich, jak i napływu ludności spoza Warszawy. Po uwzględnieniu tego napływu dostrzegalny był również wpływ jakości lokalnych szkół na przemiany struktury społecznej. Oddziaływanie to miało jednak zróżnicowany charakter – było pozytywne w kontekście kapitału edukacyjnego i negatywne w odniesieniu do kapitału ekonomicznego. Potwierdza to wcześniejszą obserwację, że jakość szkół publicznych ma mniejsze znaczenie dla zamożniejszych osób o wysokiej pozycji zawodowej. Co interesujące, w przypadku tej grupy również dostępność szkół niepublicznych nie odgrywała istotnej roli przy wyborze miejsca zamieszkania. Może to sugerować większą gotowość do dłuższych podróży w celu dowożenia dzieci do wybranych placówek edukacyjnych. Natomiast zmiana kapitału edukacyjnego okazała się silniej powiązana z dostępnością lokalnych szkół niepublicznych. Może to wynikać m.in. z przepełnienia szkół publicznych w danym sąsiedztwie, co obserwuje się m.in. w dzielnicy Białołęka. Te spostrzeżenia w pełni ukazują złożoność procesów decyzyjnych rodzin w zakresie wyboru miejsca zamieszkania i edukacji dzieci (np. Holme, 2002).

Wyniki badań wskazują, że dostępność szkół niepublicznych była w większym stopniu determinowana pozycją ekonomiczną mieszkańców danego sąsiedztwa niż ich poziomem wykształcenia. Jednocześnie, nie stwierdzono związku między dostępnością tych placówek a wynikami egzaminów w szkołach publicznych. Oznacza to, że przynajmniej jak dotąd obawy dotyczące wzrostu segregacji szkolnej w związku z rozwojem sektora szkół niepublicznych – obserwowane w innych kontekstach przestrzennych (np. Brunello, De Paola, 2017; Fjellborg, Forsberg, 2023) – nie znalazły potwierdzenia w Warszawie. Jednocześnie, dostępność szkół niepublicznych stopniowo zwiększała się w centralnych obszarach miasta.

Należy przy tym zwrócić uwagę na pewne ograniczenia wyników przeprowadzonych badań, co może skłaniać do realizacji badań uszczegóławiających, np. w wybranych sąsiedztwach, które mogą pozwolić lepiej zrozumieć mechanizmy przyczynowo-skutkowe obserwowanych relacji. Na otrzymane wyniki wpływ mogła mieć bowiem konieczność standaryzacji nie w pełni porównywalnych wyników egzaminów szkolnych, co się wiązało z wdrażanymi reformami edukacyjnymi oraz zewnętrznymi uwarunkowaniami okresu pandemii. Pomimo tych ograniczeń, uzyskane rezultaty, dzięki zastosowanej metodzie standaryzacji względem ogólnowarszawskiej średniej, powinny cechować się wystarczającą wiarygodnością pozwalającą sformułować powyższe wnioski.

W efekcie, te wnioski mogą stanowić podstawę do kształtowania interwencji publicznych w celu przeciwdziałania nierównościom i zapewnienia równego dostępu do wysokiej jakości edukacji publicznej we wszystkich dzielnicach Warszawy. Na ich podstawie można postulować zwiększenie inwestycji w szkoły publiczne – zarówno w infrastrukturę, zasoby ludzkie, jak i programy zajęć pozalekcyjnych – w dzielnicach i sąsiedztwach o słabszych wynikach szkolnych, zwłaszcza takich jak Praga Północ, Wola, Targówek, Rembertów i Grochów. Wprowadzenie programów wsparcia edukacyjnego, jak dodatkowe zajęcia i korepetycje, oraz nauczycieli wspomagających uczniów z dzielnic o niższym poziomie wykształcenia i trudniejszej sytuacji ekonomicznej, może przyczynić się do poprawy wyników w tych szkołach i zniwelowania negatywnego oddziaływania efektu sąsiedztwa. Jest to rekomendacja istotna również w kontekście potencjalnie negatywnych skutków odpływu uczniów z zamożniejszych rodzin z edukacji publicznej. Poprawa jej jakości, w tym innowacyjne programy, klasy dwujęzyczne, zajęcia pozalekcyjne oraz wzbogacone programy artystyczne i sportowe, może przyciągnąć i zatrzymać tych uczniów w szkołach publicznych, zapewniając im wysoki poziom kształcenia bez potrzeby przenoszenia się do szkół niepublicznych. Natomiast na poziomie polityki mieszkaniowej i planowania przestrzennego potrzebne są intencjonalne działania promujące integrację społeczno-ekonomiczną poprzez mieszane projekty mieszkaniowe i rozwój

infrastruktury społecznej w poszczególnych dzielnicach, co powinno prowadzić do wzmocnienia lokalnej spójności społecznej.

Bibliografia

- Bajerski, A. (2014). Lokalne konflikty wokół rejonizacji kształcenia na obszarach wiejskich w Polsce. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4(58), 125–143. <https://doi.org/10.7366/1509499545807>
- Bifulco, R., Ladd, H.F. (2006). The Impacts of charter schools on student achievement: Evidence from North Carolina. *Education Finance and Policy*, 1(1), 50–90. <https://doi.org/10.1162/edfp.2006.1.1.50>
- Black, S.E. (1999). Do better schools matter? Parental valuation of elementary education. *The Quarterly Journal of Economics*, 114(2), 577–599. <https://doi.org/10.1162/003355399556070>
- Boterman, W.R. (2022). School choice and school segregation in the context of gentrifying Amsterdam. *Housing Studies*, 37(5), 720–741. <https://doi.org/10.1080/02673037.2020.1829563>
- Boterman, W., Musterd, S., Pacchi, C., Ranci, C. (2019). School segregation in contemporary cities: Socio-spatial dynamics, institutional context and urban outcomes. *Urban Studies*, 56(15), 3055–3073. <https://doi.org/10.1177/0042098019868377>
- Brunello, G., De Paola, M. (2017). *School segregation of immigrants and its effects on educational outcomes in Europe* (EENEE Analytical Report No. 30). European Commission. <https://data.europa.eu/doi/10.2766/224795>
- Chetty, R., Hendren, N., Kline, P., Saez, E. (2014). Where is the land of opportunity? The geography of intergenerational mobility in the United States. *The Quarterly Journal of Economics*, 129(4), 1553–1623. <https://doi.org/10.1093/qje/qju022>
- Drayton, E., Greaves, E., Rossi, G. (2023). *School and Neighbourhood Segregation in Scotland and England*. The IFS. <https://doi.org/10.1920/re.ifs.2023.0276>
- Dronkers, J., Avram, S. (2009). A cross-national analysis of the relations between school choice and effectiveness differences between private-dependent and public schools, *MPRA Paper*, No. 23911.
- Fjellborg, A., Forsberg, H. (2023). Even in preschools: Analysing the preschool and neighbourhood segregation gap in Swedish municipalities. *European Sociological Review*, 39(5), 677–691. <https://doi.org/10.1093/esr/jcad004>
- Galster, G.C. (2012). The mechanism(s) of neighbourhood effects: Theory, evidence, and policy implications. W: M. Van Ham, D. Manley, N. Bailey, L. Simpson, D. Maclennan (red.), *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives* (s. 23–56). Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-94-007-2309-2_2
- Gorzela, G., Smętkowski, M. (2005). Rozwój metropolii w gospodarce informacyjnej: znaczenie układu globalnego i regionalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(20), 5–23.
- Greaves, E. (2024). Segregation by choice? School choice and segregation in England. *Education Economics*, 32(1), 1–19. <https://doi.org/10.1080/09645292.2023.2181748>
- Harvey, D. (2013). *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. Verso.
- Herbst, M. (2004). Zróżnicowanie jakości kapitału ludzkiego w Polsce. Od czego zależą wyniki edukacyjne? *Studia Regionalne i Lokalne*, (3), 93–104.
- Herbst, M., Zając, T. (2023). Towards a better understanding of self-selection to teacher training programmes: A case study of a renowned public university in Poland. *Central European Economic Journal*, 10(57), 371–390.
- Holme, J.J. (2002). Buying homes, buying schools: School choice and the social construction of school quality. *Harvard Educational Review*, 72(2), 177–206. <https://doi.org/10.17763/haer.72.2.u6272x676823788r>
- Jähnen, S., Helbig, M. (2023). The dynamics of socio-economic segregation: What role do private schools play? *Urban Studies*, 60(4), 734–751. <https://doi.org/10.1177/00420980221119385>
- Kuyvenhoven, J., Boterman, W.R. (2021). Neighbourhood and school effects on educational inequalities in the transition from primary to secondary education in Amsterdam. *Urban Studies*, 58(13), 2660–2682. <https://doi.org/10.1177/0042098020959011>
- Łaszczyca, P. (2022). Czy i jak udało nam się aż tak spartolić. Nauki płynące z pandemii. W: M. Kaczmarzyk (red.), *Siła różnorodności: VII Ogólnopolskie Sympozjum Naukowe Neurodydaktyki* (s. 102–111). EduAkcja.
- Marciniak, S., Gentile, M., Stępnia, M. (2013). Paradoxes of (post)socialist segregation: Metropolitan sociospatial divisions under socialism and after in Poland. *Urban Geography*, 34(3), 327–352. <https://doi.org/10.1080/02723638.2013.778667>

- Marcińczak, S., Musterd, S., Stępnia, M. (2012). Where the grass is greener: Social segregation in three major Polish cities at the beginning of the 21st century. *European Urban and Regional Studies*, 19(4), 383–403.
- Massey, D.S., Denton, N.A. (1988). The dimensions of residential segregation. *Social Forces*, 67(2), 281–315.
- Musterd, S., Marcińczak, S., van Ham, M., Tammaru, T. (2017). Socioeconomic segregation in European capital cities. Increasing separation between poor and rich. *Urban Geography*, 38(7), 1062–1083. <https://doi.org/10.1080/02723638.2016.1228371>
- Owens, A. (2020). Unequal opportunity: School and neighborhood segregation in the USA. *Race and Social Problems*, 12(1), 29–41. <https://doi.org/10.1007/s12552-019-09274-z>
- Papapolydorou, M. (2010). Educational inequalities in Greece, Sweden and the United Kingdom: A comparative analysis of the origins. W: D. Mattheou (red.), *Changing Educational Landscapes* (s. 119–134). Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-90-481-8534-4_8
- Prokopczuk, M., Stancu, A., Symeonidis, L. (2019). The economic drivers of commodity market volatility. *Journal of International Money and Finance*, 98. <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2019.102063>
- Ramos Lobato, I. (2021). From catchment areas to parental choice: Education policy reforms and their effects on school segregation. *On Education. Journal for Research and Debate*, 4(11). https://doi.org/10.17899/on_ed.2021.11.4
- Ramos Lobato, I., Bernelius, V. (2023). Divided cities – Divided schools? School segregation and the role of needs-based resource allocation in Finland. W: M. Thrupp, P. Seppänen, J. Kauko, S. Kosunen (red.), *Finland's Famous Education System* (s. 227–242). Springer Nature Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-19-8241-5_14
- Sampson, R.J. (2012). *Great American city: Chicago and the enduring neighborhood effect*. The University of Chicago Press.
- Sampson, R.J., Morenoff, J.D., Gannon-Rowley, T. (2002). Assessing “neighborhood effects”: Social processes and new directions in research. *Annual Review of Sociology*, 28(1), 443–478. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.28.110601.141114>
- Schreurs, Z.E.A., Chang Rundgren, S.N. (2021). Neighborhood, segregation, and school choice. *Multidisciplinary Journal of School Education*, 10(2[20]), 111–133. <https://doi.org/10.35765/mjse.2021.1020.06>
- Smętkowski, M. (2009). Zróżnicowania społeczno-przestrzenne Warszawy – inercja czy metamorfoza struktury miasta?. *Przegląd Geograficzny*, 81(4), 461–481. <https://doi.org/10.7163/PrzG.2009.1.2>
- Stanilov, K. (red.) (2007). *The Post-Socialist City: Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism*. Springer Netherlands. <https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6053-3>
- Tammaru, T., Strömberg, M., Van Ham, M., Danzer, A.M. (2016). Relations between residential and workplace segregation among newly arrived immigrant men and women. *Cities*, 59, 131–138. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.02.004>
- Tiebout, C.M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424.
- Ubareviciene, R., van Ham, M., Tammaru, T. (2024). *Comparative study of socio-economic segregation in European cities: 2001–2011–2021*, The 12th International Conference on Population Geographies – Queen’s University Belfast. United Kingdom.
- Van Ham, M., Tammaru, T., De Vuijst, E., Zwiers, M. (2016). *Spatial segregation and socio-economic mobility in European cities* (IZA Discussion Paper No. 10277). Available at SSRN. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2861022>
- Węclawowicz, G. (1988). *Struktury społeczno-przestrzenne w miastach Polski*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich; IGIPZ PAN.
- Zhang, C.H., Ruther, M. (2021). Contemporary patterns and issues of school segregation and white flight in U.S. metropolitan areas: Towards spatial inquiries. *GeoJournal*, 86(3), 1511–1526. <https://doi.org/10.1007/s10708-019-10122-1>

Dyskryminacja ze względu na płeć w dostępie do lokali z zasobu gmin w Polsce w latach 2022–2023¹

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 1(99)/2025
© Authors 2025



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049

doi: 10.7366/1509499519904

Julia Wrzał vel Kosowska

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, al. Niepodległości 162,
02-554 Warszawa, Polska; e-mail: julia.jwvk@gmail.com; ORCID: 0009-0005-2843-5692

Abstrakt

Główny cel niniejszego artykułu stanowi odpowiedź na pytanie, czy w Polsce występuje dyskryminacja ze względu na płeć w dostępie do mieszkań z zasobu gmin. Badanie koncentrowało się na 26 miastach, z których uzyskano dane w ramach dostępu do informacji publicznej. W części jakościowej przeprowadzono analizę uchwał regulujących zasady najmu lokali z zasobu mieszkaniowego miast, koncentrując się na identyfikacji zapisów mogących prowadzić do dyskryminacji ze względu na płeć. Natomiast w części ilościowej wykorzystano dane dotyczące liczby gospodarstw domowych, z którymi zawarto umowy najmu, oraz oczekujących na ich zawarcie w badanych miastach. Przeprowadzone badania nie dały podstaw do stwierdzenia, że w Polsce istnieje dyskryminacja ze względu na płeć przy przyznawaniu mieszkań przez gminy.

Słowa kluczowe

najem socjalny, najem komunalny, dostępność mieszkań, samorządy

Gender Discrimination in Access to the Local Authority Housing Stock in Poland in 2022–2023

Abstract

The main purpose of this article is to determine whether there is gender discrimination in access to the local authority housing stock in Poland. The study focused on 26 cities from which data were obtained through access to public information. In the qualitative part, an analysis of resolutions regulating the rules of renting premises from the local authority housing stock was conducted, focusing on identifying provisions that could lead to gender discrimination. The quantitative analysis was based on data showing the number of households that either had signed rental agreements or were waiting to obtain them in the examined cities. The conducted research provided no evidence to conclude that gender discrimination exists in the allocation of local authority housing in Poland.

Keywords

social housing tenancy, municipal housing tenancy, housing availability, local authorities

Wprowadzenie

Dzisiaj to na władzach publicznych spoczywa odpowiedzialność za politykę mieszkaniową. Kierunek jej działań w zakresie mieszkalnictwa uregulowany został w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł 75 ust. 1 ustawy zasadniczej głosi, że realizowana polityka powinna skutecznie odpowiadać na potrzeby mieszkaniowe społeczeństwa, zapobiegać bezdomności, wspierać rozwój budownictwa socjalnego oraz popierać inicjatywy obywateli mające na celu zakup własnego mieszkania. Jednym z podstawowych narzędzi realizacji tego zadania jest udostępnianie lokali z zasobu gminy gospodarstwom domowym o najniższych dochodach. Wymaga to jednak spełnienia przez te gospodarstwa określonych kryteriów, w tym dochodowych. Co więcej, każda

¹ Niniejszy artykuł powstał na podstawie pracy magisterskiej pod tytułem *Dyskryminacja ze względu na płeć w dostępie do lokali z zasobu gmin w Polsce w latach 2022–2023*, napisanej pod kierunkiem naukowym dr. hab. Adama Czerniaka, prof. SGH.

gmina w inny sposób definiuje kryteria warunkujące, a także zwiększające szanse otrzymania takiego lokalu. W związku z powyższym pojawia się pytanie, czy wyznaczone kryteria są optymalne, a przede wszystkim, czy nie przyczyniają się – bezpośrednio lub pośrednio – do dyskryminacji w dostępie do lokali z zasobu gmin. Na zasadność tego pytania wskazuje obszerna literatura opisująca badania nad rynkiem mieszkaniowym, w której zawarto informację, że istnieje wiele przejawów nierównego dostępu do mieszkań ze względu na pochodzenie etniczne, płeć czy orientację seksualną. Przeprowadzone w tym obszarze badania koncentrowały się jednak przede wszystkim na rynku najmu prywatnego, pomijając najem lokali z zasobu gmin. Niniejszym, pojawiła się przestrzeń do zbadania występowania dyskryminacji w dostępie do najmu socjalnego oraz najmu na czas nieoznaczony oferowanego przez samorządy w Polsce. Sformułowano hipotezę badawczą, według której w Polsce w latach 2022–2023 nie dochodziło do dyskryminacji ze względu na płeć w dostępie do najmu socjalnego oraz najmu na czas nieoznaczony.

Przedmiotem artykułu są polskie miasta i zamieszkałe w nich gospodarstwa domowe, które oczekują na zawarcie z gminą umowy najmu socjalnego lokalu lub lokalu na czas nieoznaczony, oraz gospodarstwa, z którymi taka umowa została już zawarta. Do analiz empirycznych wykorzystano uchwały dotyczące zasad wynajmu lokali przez samorządy, dane dotyczące liczby gospodarstw domowych oczekujących na przyznanie lokali oraz takich, którym te lokale przydzielono. Dane na temat liczby gospodarstw domowych za lata 2022 i 2023 uzyskano w ramach dostępu do informacji publicznej. Dane te poddano analizie za pomocą metod analizy statystycznej.

Na początku artykułu omówiono teorię z zakresu dyskryminacji, ze szczególnym uwzględnieniem dyskryminacji ze względu na płeć. Następnie skupiono się na dotychczasowych metodach badawczych przedstawionych w literaturze i stosowanych podczas badania dyskryminacji. Ponadto opisano dobór próby badawczej oraz zastosowane w pracy metody badawcze, z podziałem na metodę ilościową i jakościową. W dalszej kolejności przedstawiono wyniki badania jakościowego, w ramach którego przeanalizowano kryteria przyznawania lokali z zasobu gmin, zawarte w uchwałach poszczególnych miast, a także dokonano wyboru kryteriów cechujących się potencjalnym zróżnicowaniem ze względu na płeć. Kolejny krok stanowiło zbadanie rozkładu płci w Polsce w zakresie analizowanych kryteriów. W następnym etapie zaprezentowano wyniki badania ilościowego, w którym wykorzystano dane pozyskane od miast w ramach dostępu do informacji publicznej. Ostatnią część artykułu stanowi zakończenie, w którym przedstawiono wnioski wynikające z przeprowadzonych badań.

Definicja dyskryminacji

Źródło pojęcia dyskryminacji wywodzi się z języka łacińskiego, w którym pierwotnie rzeczownik *discrimen* oznaczał „rozdzielenie” czy też „rozdzielanie”. Nie miał on więc pejoratywnego wydźwięku i nie wskazywał bezpośrednio na konkretne wykluczenie społeczne. Z czasem słowo to zmieniło swoje znaczenie, odnosząc się do odmiennego traktowania osób innej rasy, i utożsamione zostało z poniżeniem bądź upośledzeniem (Reisigl, 2010).

Podstawową klasyfikacją dyskryminacji stosowaną w literaturze był podział na dyskryminację pośrednią oraz bezpośrednią. Ta druga miała miejsce wtedy, gdy jednostkę przynależącą do danej grupy traktowano inaczej niż jednostkę w analogicznej sytuacji niebędącą częścią tej grupy. Natomiast dyskryminacja pośrednia występowała, gdy mimo stosowania pozornie neutralnych kryteriów pewna grupa społeczna była gorzej traktowana.

Ze względu na temat artykułu istotne wydaje się również wspomnienie o podziale dyskryminacji na indywidualną, instytucjonalną oraz strukturalną, opisanym przez Pincusa (1996). Dyskryminacja indywidualna dotyczyła traktowania jednostek pewnej rasy, płci lub grupy etnicznej w sposób, który powodował odmienne, a także krzywdzące, traktowanie jednostek przynależących do pozostałych grup. Dyskryminacja instytucjonalna odnosiła się do polityk prowadzonych przez instytucje zdominowane przez osoby z grup większościowych oraz postaw tych osób, które powodują dyskryminację niektórych grup społecznych. Z kolei dyskryminacja strukturalna, zdaniem Pincusa, obejmowała zachowania z założenia neutralne w odniesieniu do rasy i płci, co stanowiło główną różnicę w stosunku do dyskryminacji instytucjonalnej.

Niejednokrotnie w dyskursie publicznym dyskryminację postrzegano wyłącznie jako gorsze traktowanie jednostki, a sam termin miał wydźwięk pejoratywny. Jednak pod pojęciem dyskryminacji kryły się również działania, które przyczyniały się do jej uprzywilejowania. W takim przypadku miała miejsce dyskryminacja pozytywna.

Metody badania dyskryminacji w literaturze

W przypadku badania dyskryminacji najczęściej stosowana metoda ilościowa polegała na eksperymentach terenowych oraz analizie danych z ankiet. Spowodowane było to zazwyczaj brakiem odpowiednich ogólnodostępnych danych, które umożliwiałyby jednoznaczne stwierdzenie istnienia dyskryminacji bądź zaprzeczenie jej występowaniu.

Do eksperymentów terenowych zaliczały się badania audytowe oraz korespondencyjne. Podczas tych pierwszych wybrani aktorzy – wcześniej instruowani, w jaki sposób mają się zachowywać, aby jedyną różnicą była badana kwestia, np. pochodzenie etniczne – przedstawiali się i prezentowali właścicielom mieszkań. Metodę tę w połączeniu z analizą jakościową wykorzystali m.in. Bonnet i in. (2016), badając dyskryminację ze względu na pochodzenie etniczne. W badaniu ankietowym pochodzenie etniczne okazało się czynnikiem, który nie powodował dyskryminacji. Innego zdania byli agenci, którzy uznali, że miało ono wpływ dyskryminujący. Testy korespondencyjne polegały natomiast na tworzeniu fikcyjnych osób. Wykorzystując powyższą metodę, Bao (2024) przeprowadziła badanie dyskryminacji ze względu na płeć i pochodzenie w Wielkiej Brytanii, z którego wynikało, że mężczyźni rzadziej zapraszani na oglądanie mieszkań oraz częściej zadawano im dodatkowe pytania. Ponadto osoby przynależące do mniejszości etnicznych miały mniejsze szanse na otrzymanie odpowiedzi od agentów niż Brytyjczycy.

Podobny eksperyment przeprowadzony został przez Baldiniego i Federiciego (2011) we Włoszech. Jego celem było zbadanie, czy pochodzenie rasowe oraz płeć mają wpływ na dostępność mieszkań na wynajem. Uzyskane przez nich wyniki potwierdziły występowanie dyskryminacji w wielu regionach Włoch w odniesieniu do osób pochodzenia wschodnioeuropejskiego i arabskiego. Najczęściej dyskryminowani byli mężczyźni o imieniu, które wskazywało na ich arabskie pochodzenie. Problem dyskryminacji w Belgii zbadali Van der Bracht i in. (2015) poprzez kontakt telefoniczny z agentami nieruchomości oraz prywatnymi właścicielami w Antwerpii i Gandawie. Wyniki badania potwierdziły dyskryminację osób należących do mniejszości etnicznych – byli oni rzadziej zapraszani na oglądanie nieruchomości i częściej zadawano im dodatkowe pytania. Natomiast badanie przeprowadzone przez Auspurg i in. (2017) w Niemczech wykazało dyskryminację osób pochodzenia tureckiego. Schwegman (2019) zastosował powyższą metodę do zbadania dyskryminacji w dostępie do najmu rynkowego ze względu na orientację seksualną w USA, w wyniku którego ustalili, że pary homoseksualnych mężczyzn rzadziej otrzymywały odpowiedź na zapytanie dotyczące najmu niż pary heteroseksualne. Co ciekawe, zależności tej nie potwierdzono w przypadku par homoseksualnych kobiet. Ponadto autor stwierdził, że dyskryminację pogłębiała przynależność do kilku mniejszościowych grup, a mianowicie do mniejszości seksualnych i mniejszości etnicznych.

Kolejna stosowana metoda polegała na wykorzystaniu danych zgromadzonych w wyniku przeprowadzonych wcześniej badań ankietowych. Skorzystali z niej Bonnal i in. (2012) podczas analizy dyskryminacji rasowej w dostępie do mieszkań dotowanych przez państwo we Francji. Uzyskane przez autorów wyniki potwierdziły dłuższy czas oczekiwania na mieszkanie socjalne wśród osób pochodzących spoza Europy. Podejście to wykorzystali również Gabriel i Rosenthal (2005) w kontekście analizy rynku mieszkań własnościowych. Otrzymane wyniki potwierdziły różnice w liczbie posiadanych na własność nieruchomości między osobami z mniejszości etnicznych a białymi Amerykanami, pomimo ogólnego wzrostu w analizowanym okresie liczby mieszkań na własność. Mniejszości etniczne posiadały mniej mieszkań na własność niż osoby białe. Powyższa metoda została zastosowana także przez Yanga i in. (2016) podczas badania wpływu dyskryminacji na rynku mieszkaniowym na zdrowie w USA. Osoby, które doświadczyły tego rodzaju dyskryminacji, deklarowały gorszy stan zdrowia. Autorzy zaobserwowali, że negatywny związek pomiędzy deklarowanym stanem zdrowia a dyskryminacją częściej występował w dzielnicach o wysokim statusie społeczno-ekonomicznym. Sposób ten wykorzystany został również przez Kattari i in. (2016) przy

badaniu dyskryminacji na rynku pracy ze względu na płeć oraz pochodzenie etniczne. Uzyskane wyniki wskazywały na częstsze doświadczanie dyskryminacji przez osoby transpłciowe w porównaniu z osobami cisplciowymi² zarówno na rynku mieszkaniowym, jak i rynku pracy. Co więcej, osoby pochodzenia latynoskiego czy rdzenni mieszkańcy Ameryki częściej doświadczali dyskryminacji na rynku mieszkaniowym niż osoby białe.

Badając dyskryminację, korzystano także z danych dotyczących procesów sądowych. W kontekście mieszkalnictwa tę metodę zastosowali Roscigno i in. (2009), analizując dyskryminację ze względu na pochodzenie etniczne. Za pomocą otrzymanych wyników stwierdzili, że przypadki dyskryminacji najczęściej zgłaszają Afroamerykanie – stanowili oni aż 90% wszystkich czyniących to osób. Wspomnianą metodą posłużyli się również Massey i in. (2016), badając w okresie boomu na rynku nieruchomości dyskryminację w dostępie do kredytów w Stanach Zjednoczonych ze względu na pochodzenie etniczne. Autorzy stwierdzili powszechne występowanie dyskryminacji Afroamerykanów w instytucjach udzielających kredytów.

Dobór próby badawczej i metoda badawcza

W celu przeprowadzenia badania dokonano selekcji miast, z których zamierzano pozyskać dane. Postanowiono, że jego zakres obejmie tylko Polskę, ze względu na możliwe występowanie różnic w funkcjonowaniu budownictwa społecznego w innych krajach. Łącznie wnioski o dostęp do informacji publicznej wysłano do 83 jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z przyjętym kryterium, według którego liczba mieszkańców miasta w 2022 r. powinna przekraczać 50 tys. Ostatecznie, pełne dane otrzymano jedynie z 26 miast, co stanowiło 31% łącznej liczby jednostek, do których wysłano wnioski, i tylko te miasta zostały uwzględnione w badaniu. Należały do nich: Bełchatów, Będzin, Gniezno, Głogów, Gorzów Wielkopolski, Inowrocław, Jastrzębie-Zdrój, Jaworzno, Jelenia Góra, Leszno, Lubin, Mielec, Mysłowice, Nowy Sącz, Opole, Ostrołęka, Piekary Śląskie, Piotrków Trybunalski, Siedlce, Stalowa Wola, Stargard, Suwałki, Świdnica, Tczew, Tychy i Zamość. Z 14 miast uzyskano dane bez podziału na rodzaj gospodarstwa, w związku z czym nie uwzględniono ich w badaniu.

Niestety, nie uzyskano danych z dużych miast, czyli takich, których liczba ludności wynosiła powyżej 500 tys., a jedynie z trzech średniej wielkości, których liczba mieszkańców na koniec 2022 r. przekraczała 100 tys., tj. z Tychów, Opola i Gorzowa Wielkopolskiego, z czego największym miastem było Opole. Pozostałe dane pochodziły z miast małych (liczba ich mieszkańców w 2022 r. zawierała się w przedziale 50–100 tys., z wyjątkiem Ostrołęki, której liczba mieszkańców wynosiła 48 tys.).

Kolejną istotną kwestię stanowiło wybranie określonego przedziału czasowego. Uwzględniono dane z ostatnich dostępnych okresów, czyli z lat 2022 i 2023. Natomiast lata 2020 i 2021 postanowiono wyłączyć z analizy ze względu na pandemię COVID-19, która niewątpliwie wpłynęła na rynek mieszkaniowy w Polsce i mogłaby zaburzyć wyniki przeprowadzanego badania.

Przy wyborze danych skoncentrowano się na gospodarstwach, którym przyznawane są mieszkania socjalne i komunalne. Wyodrębniono dwie grupy: gospodarstwa domowe, z którymi została zawarta umowa najmu lokalu, oraz oczekujące na zawarcie takiej umowy. Następnie podzielono je na pięć kategorii:

- gospodarstwa domowe z jedną osobą dorosłą płci żeńskiej, bez dzieci wchodzących w skład gospodarstwa,
- gospodarstwa domowe z jedną osobą dorosłą płci żeńskiej i z dziećmi wchodzącymi w skład gospodarstwa,
- gospodarstwa domowe z jedną osobą dorosłą płci męskiej, bez dzieci wchodzących w skład gospodarstwa,
- gospodarstwa domowe z jedną osobą dorosłą płci męskiej i z dziećmi wchodzącymi w skład gospodarstwa,
- gospodarstwa domowe z dwójką osób dorosłych lub więcej, niezależnie od liczby dzieci w gospodarstwie.

² Osoby cisplciowe to takie, których płeć stwierdzona przy narodzinach jest tożsama z płcią odczuwaną. Natomiast w przypadku osób transpłciowych płeć odczuwana różni się od tej przypisanej w momencie narodzin.

Jak można zauważyć, w wybranych danych uwzględniona została nie tylko płeć, lecz także informacja o tym, czy w skład gospodarstwa domowego wchodzi dziecko. Samotnym rodzicom często przyznawano dodatkowe punkty, które następnie mogły przyczynić się do pierwszeństwa zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu. W związku z tym, że w Polsce występowało więcej samotnych matek niż samotnych ojców, mogło to prowadzić do identyfikacji dyskryminacji pozornej, tj. preferencji kobiet, ale nie ze względu na płeć, tylko ze względu na opiekę nad dzieckiem.

W niniejszym artykule skorzystano zarówno z metody jakościowej, jak i ilościowej. Część jakościowa polegała na identyfikacji płaszczyzn, na których mogła wystąpić dyskryminacja strukturalna. W tym celu zbadano kryteria przyznawania lokali i wyodrębniono te, które mogły powodować dyskryminację. Warto zauważyć, że dla każdego miasta kryteria były różne, co wymagało osobnej analizy uchwał dotyczących zasad przyznawania lokali w każdym z analizowanych miast. Następnie, dokonano analizy struktury płci w Polsce pod względem wybranych kryteriów.

W części ilościowej badania wykorzystano dane zgromadzone przez miasta. Były to informacje na temat gospodarstw, z którymi zawarto umowę najmu, oraz tych znajdujących się na liście oczekujących na zawarcie umowy. W celu uzyskania takich danych złożono wnioski o dostęp do informacji publicznej. Następnie, na podstawie otrzymanych danych, przeprowadzono badanie ilościowe, aby zweryfikować, czy istnieje dyskryminacja płciowa w dostępie do mieszkań z zasobu gminy w Polsce. Dane o gospodarstwach oczekujących na zawarcie umowy przedstawiają stan na dzień 31 grudnia, podczas gdy dane o zawartych umowach dotyczą całego roku kalendarzowego. Zasób (liczba oczekujących na koniec roku) i przepływ (liczba umów zawartych w ciągu roku) w przyjętym oknie czasowym nie są bezpośrednio porównywalne. Analiza opiera się na założeniu względnej stałości w czasie struktury popytu na mieszkania komunalne. Umożliwia ono przeprowadzenie porównań mimo metodologicznych ograniczeń wynikających z różnych okresów pomiaru.

Sformułowano hipotezę badawczą mówiącą o braku dyskryminacji płciowej w dostępie do najmu socjalnego oraz najmu na czas nieoznaczony w Polsce w latach 2022–2023, która została zweryfikowana w dalszej części artykułu.

Analiza uchwał dotyczących najmu lokali z zasobu gmin

W celu przeprowadzenia badania jakościowego analizie poddano uchwały dotyczące zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego poszczególnych miast. Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 611 ze zm.) w uchwałach tych zawarte są informacje na temat kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu.

Główny wymóg, niezbędny do otrzymania lokalu z zasobu gminy, przywołany w każdej z uchwał, stanowiło spełnienie kryteriów dochodowych. Warto przy tym wspomnieć, że progi procentowe były określone osobno dla gospodarstw jednoosobowych i wieloosobowych. Co więcej, różniły się też w zależności od rodzaju umowy najmu. Najem socjalny przeznaczony był zasadniczo dla osób o dochodach niższych niż w przypadku osób dokonujących najmu na czas nieoznaczony. W większości miast punkt odniesienia stanowiła najniższa emerytura w danym roku. Jedynie w Nowym Sączu, Piotrkowie Trybunalskim i Tychach maksymalne dochody wyznaczono w odniesieniu do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Warto zaznaczyć, że w uchwałach niektórych miast, takich jak Jastrzębie-Zdrój, Ostrołęka, Piekary Śląskie i Suwałki, próg dochodowy dla osób z niepełnosprawnościami był wyższy.

Drugim obowiązkowym warunkiem uzyskania lokalu z zasobu gminy było w wielu przypadkach niezaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Pod pojęciem tym kryło się kilka aspektów, które różniły się między miastami. Pierwszy z nich stanowiło nieposiadanie tytułu prawnego do lokalu lub posiadanie prawa do niego przy jednoczesnej niemożności zamieszkania w nim. Uwzględniono również zagadnienia związane ze stanem lokalu, które obejmowały: przypadającą na jedną osobę powierzchnię wyrażoną w m² oddzielnie dla gospodarstw jednoosobowych i wieloosobowych, przebywanie w lokalach, których stan na to nie pozwala, czy w pomieszczeniach niemieszkalnych. Ponadto warunek ten obejmował utratę możliwości zamieszkiwania lokalu ze względu na

wystąpienie klęski żywiołowej. Do miast, które uznały niezaspokojenie potrzeb mieszkaniowych za warunek konieczny, należały: Bełchatów, Gniezno, Gorzów Wielkopolski, Jaworzno, Opole, Ostrołęka, Piekary Śląskie, Piotrków Trybunalski, Stalowa Wola, Suwałki i Tychy.

W niektórych uchwałach uwzględniono również kryterium związane z miejscem zamieszkania. Osoba wnioskująca o najem mieszkania z zasobu danej gminy musiała zamieszkiwać na jej terytorium. Warunek ten obowiązywał w takich miastach, jak: Głogów, Gorzów Wielkopolski, Jaworzno, Jelenia Góra, Opole, Ostrołęka, Piekary Śląskie, Piotrków Trybunalski i Stalowa Wola.

Kolejny ważny aspekt stanowiły kryteria decydujące o pierwszeństwie (przed innymi gospodarstwami domowymi) zawarcia umowy najmu lokalu z zasobu gminy. W zależności od miasta były one wyrażone w formie punktowej bądź opisowej.

Miasta niemające kryteriów punktowych upoważniających do zawarcia umowy najmu lokali w swoich uchwałach zawierały informacje o tym, którym gospodarstwu należy się pierwszeństwo zawarcia takiej umowy. Miasta, które zaliczono do tej kategorii, to: Bełchatów, Będzin, Głogów, Lubin, Ostrołęka, Piekary Śląskie, Stalowa Wola, Suwałki, Świdnica, Tczew, Tychy i Zamość. Warunkiem obowiązującym w większości przypadków było doświadczenie przez gospodarstwo domowe klęski żywiołowej, w wyniku której lokal, do tej pory przez nie zamieszkiwany, uległ zniszczeniu i nie nadawał się do dalszego użytkowania. Również osoby, które w okresie ostatniego roku bądź dwóch lat opuściły pieczę zastępczą, rodzinę zastępczą lub ośrodek szkolno-wychowawczy, mogły liczyć na szybsze zawarcie umowy najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego miasta. Kolejną grupą priorytetową były osoby bezdomne. W uchwałach takich miast, jak Jelenia Góra, Ostrołęka i Piekary Śląskie, jako te, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy, wymieniono także osoby z niepełnosprawnościami.

Drugą grupę stanowiły miasta, które w swoich uchwałach wyszczególniły kryteria punktowe decydujące o miejscu na liście osób zakwalifikowanych do zawarcia umowy najmu. Należały do nich: Gniezno, Gorzów Wielkopolski, Inowrocław, Jastrzębie-Zdrój, Jaworzno, Jelenia Góra, Leszno, Mielec, Mysłowice, Nowy Sącz, Opole, Piotrków Trybunalski, Siedlce i Stargard. Każdemu z kryteriów przypisano określoną liczbę punktów, przy czym zasady punktacji różniły się w zależności od miasta. W większości miast kryteria te podzielono na kilka kategorii. Do pierwszej, związanej z warunkami mieszkaniowymi, zaliczono przede wszystkim kwestię metrażu zamieszkiwanego dotychczas lokalu. Punkty otrzymywano za zakwaterowanie w pomieszczeniu, w którym na jedną osobę przypadała powierzchnia mniejsza niż ustalona w uchwale. Kategoria ta obejmowała także wspólne zamieszkiwanie z byłym małżonkiem czy zły stan techniczny lokalu. Pod kolejnym pojęciem – sytuacją rodzinną – kryły się takie aspekty, jak obecność dzieci w gospodarstwie domowym oraz samotne wychowywanie dziecka, a punkty przyznawano za każde dziecko osobno. Co więcej, uwzględniono również osoby, które ukończyły określony rok życia. Punkty otrzymywano też za zamieszkiwanie na terenie danego miasta, a ich liczba uzależniona była od długości okresu zamieszkania. W podobny sposób uwzględniono okres ubiegania się o przyznanie lokalu. Kolejną wyróżnioną kategorią był stan zdrowia. Osoby, które przedstawiły dokumenty wskazujące na jego zły stan bądź legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności również mogły liczyć na dodatkowe punkty. Punkty przyznawano osobom, które doświadczyły przemocy domowej i nadal zamieszkiwały ze swoim oprawcą. Wychowankowie ośrodków wychowawczych bądź domów dziecka, którzy opuszczali je ze względu na osiągnięcie pełnoletności, także zostali uwzględnieni w uchwałach. Kolejną taką grupą były osoby bezdomne. Warto wspomnieć o jednym z kryteriów wymienionych w uchwale Nowego Sącza. W mieście tym na dodatkowe 10 punktów mogły liczyć objęte wnioskiem małżeństwa. Była to nietypowa sytuacja, ponieważ uchwały zazwyczaj nie przyznawały punktów małżeństwom, a jedynie, jak miało to miejsce w przypadku Jaworzna, Jeleniej Góry i Leszna, wówczas, gdy małżonkowie mieszkali osobno.

Analiza kryteriów najmu lokali z zasobu gmin cechujących się potencjalnym zróżnicowaniem płciowym

W analizowanych uchwałach nie wykryto dyskryminacji bezpośredniej ze względu na płeć. Z przedstawionych kryteriów przyznawania lokali mieszkalnych z zasobu miast wybrano te, które mogą powodować dyskryminację pośrednią. Z analizy wykluczono kryteria dotyczące warunków

zamieszkania czy wystąpienia klęski żywiołowej, ponieważ niemożliwe było ustalenie struktury płci w tych aspektach.

Pierwszym kryterium, które mogło przyczynić się do wystąpienia dyskryminacji, było ukończenie określonego wieku. Oscylował on między 60. a 75. rokiem życia, w zależności od miasta. W każdym mieście zaobserwowano wyższy udział kobiet w starszych grupach wiekowych (GUS, 2024a). Pomimo różnic w dysproporcjach między miastami można było jednoznacznie stwierdzić, że owe dysproporcje są znaczne. W związku z tym powyższe kryterium uznano za potencjalnie dyskryminujące.

Kolejną grupą poddaną analizie ze względu na płeć były ofiary przemocy domowej. Kobiety zdecydowanie przeważały w każdym z trzech wymienionych rodzajów przemocy, do których zaliczono: zgwałcenie – według klasyfikacji ICCS, zgwałcenie – według Kodeksu karnego oraz znęcanie się nad członkiem rodziny lub inną osobą zależną lub bezradną (art. 207 kk) (GUS, 2024b). W związku z tym możliwe było jednoznaczne stwierdzenie występowania dysproporcji. Stanowiło to zatem podstawę do uznania, że przyznawanie dodatkowych punktów ofiarom przemocy domowej mogło prowadzić do dyskryminacji w dostępie do najmu socjalnego oraz najmu na czas nieoznaczony.

Dodatkowe punkty przyznawano ponadto za samotne wychowywanie dziecka. Kobiety w 2021 r. stanowiły aż 86% ogólnej liczby rodziców samotnie wychowujących dzieci (GUS, 2023b). Była to wyraźna dysproporcja, która wskazywała na możliwość wystąpienia dyskryminacji ze względu na płeć w przypadku przyznawania dodatkowych punktów samotnym rodzicom.

Kolejną analizowaną grupą były osoby bezdomne³. Problem bezdomności dotyczył przede wszystkim mężczyzn, gdyż stanowili oni 80% łącznej liczby osób jej doświadczających (Ministerstwo Pracy, Polityki Społecznej i Rodziny, 2024). Z tego powodu bezdomność zakwalifikowano do kryteriów, które mogły przyczynić się do powstawania dyskryminacji.

Osoby legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności również mogły uzyskać dodatkowe punkty⁴. W przeprowadzonej analizie uwzględniono osoby niepełnosprawne prawnie oraz niepełnosprawne prawnie i biologicznie⁵, gdyż to właśnie status prawny niepełnosprawności decydował o przyznaniu punktów. Udział kobiet legitymujących się orzeczeniem był wyższy od udziału mężczyzn we wszystkich grupach, lecz największa dysproporcja wystąpiła w grupie osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności, gdzie odsetek kobiet wynosił 56% (GUS, 2023c). To właśnie za dysponowanie orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności przyznawano najwięcej punktów spośród trzech wymienionych stopni, w związku z czym uznano to za warunek potencjalnie dyskryminujący.

Ostatnim aspektem poddanym analizie była struktura płci wśród wychowanków opuszczających pieczę zastępczą. W związku z tym, że GUS nie gromadzi takich danych z podziałem na wiek oraz płeć, do analizy włączono osoby przebywające w pieczy zastępczej. Z danych GUS (2023a) wynika, że istnieją różnice pomiędzy odsetkami osób danej płci, jednak nie na tyle duże, aby mogły wpłynąć na wystąpienie dyskryminacji w dostępie do najmu socjalnego i standardowego lokali.

Analiza dysproporcji płciowych na podstawie danych otrzymanych od miast

W tabeli 1 podano wyniki badania ilościowego. W celu przeanalizowania, czy istniały istotne różnice pomiędzy liczbą gospodarstw oczekujących na najem a liczbą gospodarstw, z którymi zawarto umowę, przeprowadzono test Z na równość proporcji. Na podstawie uzyskanych wyników

³ Informacje dotyczące liczby osób bezdomnych zbierane są przez Ministerstwo Pracy, Polityki Społecznej i Rodziny za pomocą badania przeprowadzanego raz na kilka lat w każdym województwie podczas jednej nocy przypadającej na okres zimowy. Ostatnie tego rodzaju badanie przeprowadzono w nocy z 28 na 29 lutego 2024 r.

⁴ Liczba otrzymanych punktów uzależniona była od stopnia niepełnosprawności, przy czym w wielu przypadkach osobom legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu lekkim nie przysługiwały dodatkowe punkty.

⁵ Osoby niepełnosprawne prawnie to osoby legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności. Natomiast osoby niepełnosprawne biologicznie to takie, które odczuwają ograniczoną sprawność w wykonywaniu podstawowych czynności, jednak nie posiadają orzeczenia (GUS, b.d.). W związku z tym osoby niepełnosprawne prawnie i biologicznie zarówno odczuwają ograniczoną sprawność, jak i legitymują się orzeczeniem.

stwierdzono, że zachodzą różnice w dyskryminacji pomiędzy konkretnymi grupami gospodarstw. W 10 analizowanych miastach (Bełchatów, Będzin, Inowrocław, Lubin, Mielec, Piekary Śląskie, Siedlce, Stargard, Suwałki i Zamość) dla żadnej z grup gospodarstw domowych nie odnotowano istotnych różnic pomiędzy liczbą gospodarstw oczekujących a tych, z którymi zawarto umowę. W związku z tym uznano, że w wyżej wymienionych miastach nie mogła wystąpić ani dyskryminacja, ani faworyzacja, ani też dyskryminacja pozytywna żadnej z grup. Dokładne dane dotyczące każdego z analizowanych miast przedstawiono w tabeli 1A w aneksie.

Tab. 1. Porównanie różnic między udziałem gospodarstw domowych oczekujących na najem i tych, z którymi zawarto umowę najmu, dla każdej z grup w analizowanych miastach w latach 2022–2023⁶

Miasto	2022					2023				
	osoba płci żeńskiej i dzieci	osoba płci żeńskiej	osoba płci męskiej i dzieci	osoba płci męskiej	dwie osoby dorosłe lub więcej	osoba płci żeńskiej i dzieci	osoba płci żeńskiej	osoba płci męskiej i dzieci	osoba płci męskiej	dwie osoby dorosłe lub więcej
Bełchatów	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Będzin	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Głogów	0	–	bd	0	0	0	–	bd	0	0
Gniezno	0	0	0	–	+	0	0	0	–	+
Gorzów Wielkopolski	0	0	0	0	0	0	–	0	0	+
Inowrocław	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jastrzębie Zdrój	–	0	0	0	+	–	0	0	–	+
Jaworzno	0	0	0	–	+	0	0	0	–	0
Jelenia Góra	–	0	0	0	+	–	0	0	0	+
Leszno	–	+	0	0	–	–	+	0	–	0
Lubin	bd	bd	bd	bd	bd	0	0	0	0	0
Mielec	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mysłowice	–	0	0	0	0	–	0	0	0	0
Nowy Sącz	0	0	0	–	+	0	0	0	–	+
Opole	–	0	0	0	+	–	0	0	–	+
Ostrołęka	+	0	0	0	–	+	0	0	+	–
Piekary Śląskie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piotrków Trybunalski	0	0	0	–	+	–	0	0	–	+
Siedlce	0	0	bd	0	0	0	0	bd	0	0
Stalowa Wola	0	0	0	0	0	0	+	0	0	0
Stargard	bd	bd	bd	bd	bd	0	0	0	0	0
Suwałki	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Świdnica	0	0	0	0	0	0	–	0	0	+
Tczew	+	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tychy	0	+	0	+	–	0	0	0	0	–
Zamość	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie otrzymanych od miast danych i wykonanych obliczeń.

⁶ W przypadku, gdy nie otrzymano danych od miasta, zaznaczono to symbolem „bd”. W pozostałych sytuacjach nadane oznaczenia były wynikiem przeprowadzonego testu statystycznego. Gdy było to możliwe, zastosowano test Z na równość proporcji. W przypadku niespełnienia założeń testu Z wykorzystano test chi-kwadrat, a w sytuacji małych liczebności – dokładny test Fishera. Kiedy uzyskany wynik wybranego testu statystycznego nie wskazywał na występowanie istotnych różnic na poziomie 0,05, w odpowiedniej komórce wpisano cyfrę „0”. Natomiast w sytuacji, gdy za pomocą wyniku testu stwierdzono występowanie różnic, wpisano: „+”, jeśli udział w liczbie gospodarstw, z którymi zawarto umowę najmu, był wyższy od udziału w liczbie gospodarstw oczekujących na zawarcie umowy, a „–”, jeśli udział w liczbie gospodarstw, z którymi zawarto umowę najmu, był niższy od udziału w liczbie gospodarstw oczekujących na zawarcie umowy.

Podczas analizy danych odnotowano znaczące dysproporcje pomiędzy liczbą gospodarstw domowych oczekujących na zawarcie umowy najmu a tych, z którymi taką umowę zawarto. W miastach takich jak Nowy Sącz, Siedlce czy Suwałki liczba podpisanych umów przewyższa liczbę oczekujących, podczas gdy w Lubinie czy Ostrołęce sytuacja jest odwrotna. Wynika to m.in. z faktu, że porównywane są dwa różne typy danych: zasób (liczba oczekujących na dzień 31 grudnia) oraz przepływ (liczba umów zawartych w całym roku kalendarzowym). Jednak dzięki przyjętemu wcześniej założeniu względnej stałości w czasie struktury popytu na mieszkania komunalne możliwe było dokonanie porównań. Co więcej, dysproporcje mogą również odzwierciedlać różnice w lokalnych uwarunkowaniach rynku mieszkaniowego, potencjalnie odmienne polityki mieszkaniowe gmin, a także różnice w procedurach administracyjnych związanych z przyznawaniem mieszkań.

Odnutowano 16 przypadków miast, w których łączna liczba gospodarstw domowych, z którymi zawarto umowę, była wyższa niż liczba gospodarstw oczekujących na jej zawarcie. Sytuacja ta mogła świadczyć o zwiększonej rotacji lokatorów w ciągu roku lub o oddaniu nowego budynku do użytku.

Możliwą dyskryminację pośrednią stwierdzono w 14 miastach (Głogów, Gniezno, Gorzów Wielkopolski, Jastrzębie-Zdrój, Jaworzno, Jelenią Górę, Leszno, Mysłowice, Nowy Sącz, Opole, Ostrołękę, Piotrków Trybunalski, Świdnicę i Tychy), co stanowi 54% analizowanych miast.

Najczęściej potencjalnie dyskryminowaną grupą były gospodarstwa domowe z jednym mężczyzną bez dzieci, a przejawy ich możliwej dyskryminacji odnotowano w siedmiu miastach. Dyskryminacja kobiet występowała rzadziej. Dyskryminację gospodarstw domowych składających się z jednej kobiety z dziećmi odnotowano sześć razy, natomiast gospodarstw domowych z jedną kobietą bez dzieci – trzy razy. Najczęstszą przyczyną dyskryminacji gospodarstw z jedną osobą dorosłą bez dzieci było przyznawanie dodatkowych punktów za każde dziecko w gospodarstwie bądź za samotne wychowywanie dziecka. Odnotowano także trzy przypadki dyskryminacji gospodarstw domowych z dwójką osób dorosłych lub więcej.

Ważnym aspektem okazała się również kwestia faworyzowania gospodarstw domowych zachodzącego, gdy ich udział w liczbie zawartych umów był istotnie większy od udziału w liczbie oczekujących. Przypadki możliwej faworyzacji odnotowano łącznie w 14 miastach. Najczęściej faworyzowaną grupą były gospodarstwa domowe z dwójką osób dorosłych lub więcej. Przejawy możliwej faworyzacji tej grupy odnotowano łącznie w dziewięciu miastach. Natomiast w trzech wystąpić mogła faworyzacja samotnych kobiet bez dzieci. Z kolei samotne kobiety z dziećmi mogły być uprzywilejowane w Ostrołęce i Tczewie. Ostatnią grupą, która w dwóch miastach – Ostrołęce i Tychach – mogła doświadczyć faworyzacji, byli samotni mężczyźni bez dzieci.

W jednym z analizowanych miast, a mianowicie Nowym Sączu, odnotowano przypadek dyskryminacji pozytywnej. Dotyczyła ona gospodarstw domowych z dwójką osób dorosłych lub więcej, z powodu przyznawania dodatkowych punktów gospodarstwom, w których skład wchodziło małżeństwo.

Grupą, która nie doświadczyła dyskryminacji, byli samotni mężczyźni z dziećmi. Wynikało to z faktu, że niewielu mężczyzn z dziećmi ubiegało się o najem lokalu z zasobu gminy, co wynikało z ich niskiego udziału zarówno wśród samotnych rodziców, jak i ogóle społeczeństwa.

Warto zwrócić uwagę na miasta, w których zjawisko potencjalnej dyskryminacji danej grupy wystąpiło zarówno w 2022, jak i 2023 r. Powtarzalność obserwacji zwiększa prawdopodobieństwo, że dyskryminacja faktycznie ma miejsce, a nie jest wynikiem błędu pomiarowego czy przypadkowej anomalii. Zgodnie z tym podejściem najczęściej potencjalnie dyskryminowaną grupą były kobiety z dziećmi, a ich dyskryminacja w obu ww. okresach wystąpiła w pięciu miastach: Jastrzębiu-Zdroju, Jeleniej Górze, Lesznie, Mysłowicach i Opolu. W czterech miastach (Gnieźnie, Jaworznie, Nowym Sączu i Piotrkowie Trybunalskim) mogła pojawiać się dyskryminacja mężczyzn bez dzieci. Natomiast w przypadku gospodarstw z dwójką osób dorosłych lub więcej potencjalną dyskryminację odnotowano w dwóch miastach: Ostrołęce i Tychach. Kobiety bez dzieci mogły doświadczyć dyskryminacji w dwóch ww. okresach jedynie w Głogowie.

Warto również przywołać miasta, w których gospodarstwa były faworyzowane w dwóch ww. okresach. Najczęściej, bo aż w sześciu miastach, faworyzację odnotowano w przypadku gospodarstw domowych składających się z dwóch osób dorosłych lub więcej. Były to: Gniezno, Jastrzębie-Zdrój,

Jelenia Góra, Nowy Sącz, Opole i Piotrków Trybunalski. Natomiast faworyzacja kobiet bez dzieci mogła wystąpić w Lesznie, a kobiet z dziećmi – w Ostrołęce.

Tab. 2. Liczba i udział gospodarstw oczekujących na najem lokalu oraz gospodarstw, z którymi zawarto umowę najmu w latach 2022–2023, z podziałem na rodzaj gospodarstwa we wszystkich analizowanych miastach łącznie⁷

		2022		2023	
		oczekujący	zawarta umowa	oczekujący	zawarta umowa
Osoba płci żeńskiej i dzieci	liczba	593 _a	457 _b	639 _a	487 _b
	udział	24,1%	17,7%	24,8%	19,0%
Osoba płci żeńskiej	liczba	491 _a	522 _a	542 _a	516 _a
	udział	19,9%	20,2%	21,0%	20,1%
Osoba płci męskiej i dzieci	liczba	16 _a	30 _a	30 _a	26 _a
	udział	0,6%	1,2%	1,2%	1,0%
Osoba płci męskiej	liczba	642 _a	566 _b	691 _a	545 _b
	udział	26,1%	21,9%	26,8%	21,2%
Dwie osoby dorosłe lub więcej	liczba	720 _a	1010 _b	673 _a	994 _b
	udział	29,2%	39,1%	26,1%	38,7%
Łącznie	liczba	2462	2585	2575	2568
	udział	48,8%	51,2%	50,1%	49,9%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych od miast.

Dla pełniejszej perspektywy badanego zjawiska warto również przeanalizować zagregowane dane ze wszystkich analizowanych miast. Najliczniejszą grupą wśród gospodarstw oczekujących w 2022 r. były te z dwójką osób dorosłych lub więcej, a w 2023 r. – z jednym dorosłym mężczyzną bez dzieci. Natomiast w przypadku gospodarstw, z którymi została zawarta umowa najmu, największy udział w obu okresach stanowiły gospodarstwa z dwójką osób dorosłych lub więcej. Istotnych różnic na poziomie istotności 0,05 nie zauważono w przypadku dwóch grup gospodarstw: z jedną osobą płci żeńskiej bez dzieci wchodzących w skład gospodarstwa domowego oraz z jedną osobą dorosłą płci męskiej z dziećmi wchodzącymi w skład gospodarstwa. W przypadku gospodarstw domowych z dwójką osób dorosłych lub więcej, ich udział w liczbie zawartych umów był istotnie wyższy od udziału w liczbie oczekujących, co stanowiło przesłankę o możliwym wystąpieniu faworyzacji. Odwrotna sytuacja miała miejsce w przypadku gospodarstw domowych z jedną osobą dorosłą płci żeńskiej z dziećmi wchodzącymi w skład gospodarstwa oraz z jedną osobą dorosłą płci męskiej bez dzieci wchodzącymi w skład gospodarstwa domowego, ponieważ ich udział w liczbie zawartych umów był istotnie mniejszy od udziału w liczbie oczekujących.

Zakończenie

Cel artykułu stanowiła odpowiedź na pytanie, czy w Polsce istniała dyskryminacja ze względu na płeć w dostępie do mieszkań wynajmowanych przez gminy. Na podstawie analizy danych otrzymanych od miast nie znaleziono dowodów na występowanie dyskryminacji.

W żadnym z analizowanych miast nie odnotowano przejawów dyskryminacji bezpośredniej ze względu na płeć. W 14 z 26 przebadanych miast odnotowano przejawy możliwej dyskryminacji pośredniej. Warto podkreślić, że zaobserwowana dyskryminacja, choć może mieć charakter systemowy, nie jest homogeniczna w skali całego kraju, gdyż w różnych miastach dotyczy różnych grup. Analiza wyników wykazała, że w badanych miastach nie występuje jednoznaczny schemat dyskryminacji ze względu na płeć. Choć najczęściej potencjalnie dyskryminowaną grupą byli bezdzietni mężczyźni (w siedmiu miastach; 27% analizowanych miast), a samotne matki z dziećmi

⁷ Jeśli zarówno przy liczbie gospodarstw oczekujących, jak i przy liczbie gospodarstw, z którymi zawarto umowę, znajduje się litera „a” – oznacza to, że nie stwierdzono istotnych różnic na poziomie istotności 0,05 przy zastosowaniu testu Z na równość proporcji. Natomiast jeśli przy liczbie gospodarstw oczekujących znajduje się litera „a”, natomiast przy liczbie gospodarstw, z którymi zawarto umowę – litera „b”, to znak, że stwierdzono występowanie istotnych różnic na poziomie istotności 0,05 przy zastosowaniu testu Z na równość proporcji.

doświadczwały niekorzystnego traktowania w sześciu miastach (23% analizowanych miast), trudno uznać te przypadki za przejaw powszechnej dyskryminacji. Za zjawisko powszechne uznano takie, które występuje w większości analizowanych miast i dotyczy konsekwentnie tych samych grup gospodarstw domowych. Dyskryminacja o charakterze powszechnym wystąpiłaby, gdyby jedna grupa doświadczała nierównego traktowania w więcej niż połowie analizowanych miast, czego w przeprowadzonym badaniu nie zaobserwowano. Co więcej, uwzględniając wyłącznie przypadki, w których potencjalna dyskryminacja wystąpiła w obu badanych okresach, stwierdzono, że w pięciu miastach dotyczyła ona kobiet z dziećmi, a w czterech – mężczyzn bez dzieci. W związku z tym można uznać, że zaobserwowane wzorce różnicowania dostępu do mieszkań nie są jednoznacznie związane z płcią wnioskodawców, lecz wydają się powiązane z kombinacją czynników, takich jak struktura gospodarstwa domowego czy posiadanie dzieci.

Warto zwrócić jednak uwagę, że zdarzały się sytuacje, w których jedną grupę gospodarstw domowych traktowano lepiej w porównaniu z pozostałymi. Najczęściej były to gospodarstwa z dwójką osób dorosłych lub więcej. Porównując otrzymane dane z uchwałami miast, trudno wskazać konkretny powód wystąpienia tego zjawiska. Jego przyczyn upatrywać można w kryteriach decydujących o przyznaniu lokalu. W przypadku miast, w których występowały kryteria punktowe, punkty przyznawano każdej spełniającej je osobie. Natomiast gdy kryteria wymienione były jedynie w formie opisowej, czasem wystarczyło spełnienie jednego z kryteriów przez jedną osobę w gospodarstwie. Nierówności może pogłębiać ograniczona liczba odpowiednich lokali mieszkalnych i niedobór małych mieszkań w zasobach gminnych. Możliwe też, że w procesie decyzyjnym dominuje dążenie do optymalizacji wykorzystania dostępnej przestrzeni mieszkaniowej, co faworyzuje większe gospodarstwa domowe kosztem mniejszych, mimo ich trudnej sytuacji ekonomicznej. Przedstawione powyżej argumenty stanowią zatem przesłankę do dalszych rozważań na temat dyskryminacji gospodarstw domowych.

Ponadto w przypadku gospodarstw domowych z dwójką osób dorosłych lub więcej nie uwzględniono informacji o tym, czy w ich skład wchodziły również dzieci. W związku z tym mogła wystąpić sytuacja, w której faworyzacja tej grupy wynikała z posiadania dzieci. Otrzymanie informacji o ich liczbie w każdym gospodarstwie niewątpliwie ułatwiłoby analizę dyskryminacji bądź faworyzacji w tym zakresie. Analiza dyskryminacji gospodarstw z uwzględnieniem liczby posiadanych dzieci stanowi kolejną przestrzeń do przyszłych badań.

Kolejną wartą uwagi obserwacją jest porównanie dyskryminacji w miastach, które posiadały kryteria w formie punktowej, z tymi, które ich nie miały. Możliwość wystąpienia dyskryminacji odnotowano w 10 miastach z 14 z kryteriami w formie punktowej oraz w czterech miastach z 12, które ich nie miały, co oznacza, że zdefiniowanie kryteriów w takiej formie nie eliminuje automatycznie ryzyka wystąpienia dyskryminacji pośredniej.

W trakcie badania napotkano także na pewne ograniczenia. Pierwsze z nich to sytuacja, gdy według danych otrzymanych z miast liczba zawartych umów była wyższa od liczby gospodarstw oczekujących, a wynik testu Z na różnicę proporcji wykazał istotne rozbieżności w obydwu kategoriach w zakresie liczebności. Ponadto liczebność niektórych prób była niewielka, zwłaszcza w przypadku zawartych umów, co utrudniało stwierdzenie dyskryminacji na gruncie statystycznym. Warto zauważyć, że analiza obejmuje 26 miast, z których pozyskano dane. Istnieje prawdopodobieństwo, że w większych ośrodkach miejskich wyniki mogłyby się różnić ze względu na odmienną skalę zapotrzebowania na mieszkania komunalne oraz potencjalnie inne kryteria ich przydziału. W przyszłych badaniach warto byłoby więc poszerzyć analizę o duże miasta wojewódzkie, a także przeprowadzić długofalowe badanie dynamiki przydziału mieszkań z zasobu gmin w perspektywie kilkuletniej, co pozwoliłoby na identyfikację trwałych wzorców i trendów w polityce mieszkaniowej.

Aneks

Tab. 1A. Liczba oraz udział gospodarstw domowych oczekujących na najem lokalu oraz tych, z którymi zawarto umowę najmu w latach 2022–2023, z podziałem na rodzaj gospodarstwa we wszystkich analizowanych miastach⁸

Miasto	Rodzaj gospodarstwa	Liczba/ udział	2022		2023	
			oczekujący	zawarta umowa	oczekujący	zawarta umowa
Bełchatów	osoba płci żeńskiej i dzieci	liczba	10 _a	14 _a	7 _a	15 _a
		udział	58,8%	41,2%	41,2%	46,9%
	osoba płci żeńskiej	liczba	1 _a	2 _a	3 _a	1 _a
		udział	5,9%	5,9%	17,6%	3,1%
	osoba płci męskiej i dzieci	liczba	1 _a	0 _a	0 _a	2 _a
		udział	5,9%	0,0%	0,0%	6,3%
	osoba płci męskiej	liczba	2 _a	8 _a	2 _a	4 _a
		udział	11,8%	23,5%	11,8%	12,5%
	dwie osoby dorosłe lub więcej	liczba	3 _a	10 _a	5 _a	10 _a
		udział	17,6%	29,4%	29,4%	31,3%
	łącznie	liczba	17	34	17	32
		udział	33,3%	66,7%	34,7%	65,3%
Będzin	osoba płci żeńskiej i dzieci	liczba	22 _a	3 _a	26 _a	1 _a
		udział	23,9%	13,0%	25,0%	5,9%
	osoba płci żeńskiej	liczba	15 _a	6 _a	18 _a	6 _a
		udział	16,3%	26,1%	17,3%	35,3%
	osoba płci męskiej i dzieci	liczba	1 _a	0 _a	2 _a	0 _a
		udział	0,011%	0,0%	0,019%	0,0%
	osoba płci męskiej	liczba	40 _a	9 _a	43 _a	7 _a
		udział	43,5%	39,1%	41,3%	41,2%
	dwie osoby dorosłe lub więcej	liczba	14 _a	5 _a	15 _a	3 _a
		udział	15,2%	21,7%	14,4%	17,6%
	łącznie	liczba	92	23	104	17
		udział	80,0%	20,0%	86,0%	14,0%
Głogów	osoba płci żeńskiej i dzieci	liczba	53 _a	54 _a	20 _a	41 _a
		udział	47,7%	47,0%	38,5%	42,7%
	osoba płci żeńskiej	liczba	20 _a	9 _b	13 _a	4 _b
		udział	18,0%	7,8%	25,0%	4,2%
	osoba płci męskiej i dzieci	liczba	bd	bd	bd	bd
		udział	bd	bd	bd	bd
	osoba płci męskiej	liczba	6 _a	6 _a	4 _a	16 _a
		udział	5,4%	5,2%	7,7%	16,7%
	dwie osoby dorosłe lub więcej	liczba	32 _a	46 _a	15 _a	35 _a
		udział	28,8%	40,0%	28,8%	36,5%
	łącznie	liczba	111	115	52	96
		udział	49,1%	50,9%	35,1%	64,9%

⁸ Jeśli zarówno przy liczbie gospodarstw oczekujących, jak i przy liczbie gospodarstw, z którymi zawarto umowę, znajduje się litera „a”, oznacza to, że nie stwierdzono istotnych różnic na poziomie istotności 0,05 przy zastosowaniu odpowiedniego testu statystycznego. Natomiast jeśli przy liczbie gospodarstw oczekujących znajduje się litera „a”, a przy liczbie gospodarstw, z którymi zawarto umowę – litera „b”, oznacza to, że stwierdzono występowanie istotnych różnic na poziomie istotności 0,05 przy zastosowaniu odpowiedniego testu statystycznego. Gdy było to możliwe, zastosowano test Z na równość proporcji. W przypadku niespełnienia założeń testu Z wykorzystano test chi-kwadrat, a w sytuacji małych liczebności – dokładny test Fishera.

Tab. 1A. – cd.

Miasto	Rodzaj gospodarstwa	Liczba/ udział	2022		2023	
			oczekujący	zawarta umowa	oczekujący	zawarta umowa
Gniezno	osoba płci żeńskiej i dzieci	liczba	28 _a	6 _a	22 _a	18 _a
		udział	20,7%	12,0%	21,6%	18,4%
	osoba płci żeńskiej	liczba	30 _a	14 _a	25 _a	16 _a
		udział	22,2%	28,0%	24,5%	16,3%
	osoba płci męskiej i dzieci	liczba	0 _a	2 _a	1 _a	1 _a
		udział	0,0%	4,0%	1,0%	1,0%
	osoba płci męskiej	liczba	63 _a	14 _b	41 _a	21 _b
		udział	46,7%	28,0%	40,2%	21,4%
	dwie osoby dorosłe lub więcej	liczba	14 _a	14 _b	13 _a	42 _b
		udział	10,4%	28,0%	12,7%	42,9%
Gorzów Wielkopolski	osoba płci żeńskiej i dzieci	liczba	51 _a	20 _a	41 _a	16 _a
		udział	23,6%	16,5%	19,9%	13,8%
	osoba płci żeńskiej	liczba	59 _a	36 _a	68 _a	21 _b
		udział	27,3%	29,8%	33,0%	18,1%
	osoba płci męskiej i dzieci	liczba	2 _a	1 _a	3 _a	1 _a
		udział	0,9%	0,8%	1,5%	0,9%
	osoba płci męskiej	liczba	52 _a	28 _a	43 _a	31 _a
		udział	24,1%	23,1%	20,9%	26,7%
	dwie osoby dorosłe lub więcej	liczba	52 _a	36 _a	51 _a	47 _b
		udział	24,1%	29,8%	24,8%	40,5%
Inowrocław	osoba płci żeńskiej i dzieci	liczba	3 _a	6 _a	9 _a	5 _a
		udział	12,0%	12,0%	29,0%	11,1%
	osoba płci żeńskiej	liczba	4 _a	7 _a	4 _a	6 _a
		udział	16,0%	14,0%	12,9%	13,3%
	osoba płci męskiej i dzieci	liczba	0	0	0	0
		udział	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	osoba płci męskiej	liczba	5 _a	10 _a	7 _a	12 _a
		udział	20,0%	20,0%	22,6%	26,7%
	dwie osoby dorosłe lub więcej	liczba	13 _a	27 _a	11 _a	22 _a
		udział	52,0%	54,0%	35,5%	48,9%
Jastrzębie Zdrój	osoba płci żeńskiej i dzieci	liczba	51 _a	17 _b	66 _a	28 _b
		udział	30,9%	8,9%	30,7%	18,8%
	osoba płci żeńskiej	liczba	31 _a	35 _a	41 _a	32 _a
		udział	18,8%	18,2%	19,1%	21,5%
	osoba płci męskiej i dzieci	liczba	2 _a	3 _a	4 _a	2 _a
		udział	1,2%	1,6%	1,9%	1,3%
	osoba płci męskiej	liczba	30 _a	41 _a	41 _a	12 _b
		udział	18,2%	21,4%	19,1%	8,1%
	dwie osoby dorosłe lub więcej	liczba	51 _a	96 _b	63 _a	75 _b
		udział	30,9%	50,0%	29,3%	50,3%
łącznie		liczba	165	192	215	149
		udział	46,2%	53,8%	59,1%	40,9%

Tab. 1A. – cd.

Miasto	Rodzaj gospodarstwa	Liczba/ udział	2022		2023	
			oczekujący	zawarta umowa	oczekujący	zawarta umowa
Jaworzno	osoba płci żeńskiej i dzieci	liczba	12 _a	19 _a	15 _a	24 _a
		udział w kategorii	16,2%	10,7%	20,5%	17,0%
	osoba płci żeńskiej	liczba	17 _a	29 _a	12 _a	38 _a
		udział w kategorii	23,0%	16,3%	16,4%	27,0%
	osoba płci męskiej i dzieci	liczba	0 _a	3 _a	0	0
		udział w kategorii	0,0%	1,7%	0,0%	0,0%
	osoba płci męskiej	liczba	27 _a	38 _b	29 _a	32 _b
		udział w kategorii	36,5%	21,3%	39,7%	22,7%
	dwie osoby dorosłe lub więcej	liczba	18 _a	89 _b	17 _a	47 _a
		udział w kategorii	24,3%	50,0%	23,3%	33,3%
Jelenia Góra	osoba płci żeńskiej i dzieci	liczba	11 _a	28 _b	9 _a	15 _b
		udział	30,6%	15,3%	29,0%	11,5%
	osoba płci żeńskiej	liczba	7 _a	36 _a	7 _a	31 _a
		udział	19,4%	19,7%	22,6%	23,7%
	osoba płci męskiej i dzieci	liczba	2 _a	7 _a	1 _a	2 _a
		udział	5,6%	3,8%	3,2%	1,5%
	osoba płci męskiej	liczba	7 _a	27 _a	7 _a	21 _a
		udział	19,4%	14,8%	22,6%	16,0%
	dwie osoby dorosłe lub więcej	liczba	9 _a	85 _b	7 _a	62 _b
		udział	25,0%	46,4%	22,6%	47,3%
	łącznie	liczba	36	183	31	131
		udział	16,4%	83,6%	19,1%	80,9%
Leszno	osoba płci żeńskiej i dzieci	liczba	15 _a	15 _b	19 _a	8 _b
		udział	40,5%	21,7%	42,2%	12,3%
	osoba płci żeńskiej	liczba	8 _a	37 _b	8 _a	45 _b
		udział	21,6%	53,6%	17,8%	69,2%
	osoba płci męskiej i dzieci	liczba	0 _a	1 _a	0 _a	1 _a
		udział	0,0%	1,4%	0,0%	1,5%
	osoba płci męskiej	liczba	1 _a	4 _a	9 _a	3 _b
		udział	2,7%	5,8%	20,0%	4,6%
	dwie osoby dorosłe lub więcej	liczba	13 _a	12 _b	9 _a	8 _a
		udział	35,1%	17,4%	20,0%	12,3%
	łącznie	liczba	37	69	45	65
		udział	34,9%	65,1%	40,9%	59,1%

Tab. 1A. – cd.

Miasto	Rodzaj gospodarstwa	Liczba/ udział	2022		2023	
			oczekujący	zawarta umowa	oczekujący	zawarta umowa
Lubin	osoba płci żeńskiej i dzieci	liczba	bd	bd	48 _a	3 _a
		udział	bd	bd	38,7%	33,3%
	osoba płci żeńskiej	liczba	bd	bd	30 _a	3 _a
		udział	bd	bd	24,2%	33,3%
	osoba płci męskiej i dzieci	liczba	bd	bd	7 _a	1 _a
		udział	bd	bd	5,6%	11,1%
	osoba płci męskiej	liczba	bd	bd	38 _a	1 _a
		udział	bd	bd	30,6%	11,1%
	dwie osoby dorosłe lub więcej	liczba	bd	bd	1 _a	1 _a
		udział	bd	bd	0,8%	11,1%
	łącznie	liczba	bd	bd	124	9
		udział	bd	bd	93,2%	6,8%
Mielec	osoba płci żeńskiej i dzieci	liczba	3 _a	6 _a	1 _a	8 _a
		udział	27,3%	13,0%	12,5%	25,0%
	osoba płci żeńskiej	liczba	1 _a	8 _a	1 _a	5 _a
		udział	9,1%	17,4%	12,5%	15,6%
	osoba płci męskiej i dzieci	liczba	0	0	0	0
		udział	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	osoba płci męskiej	liczba	1 _a	11 _a	0 _a	8 _a
		udział	9,1%	23,9%	0,0%	25,0%
	dwie osoby dorosłe lub więcej	liczba	6 _a	21 _a	6 _a	11 _a
		udział	54,5%	45,7%	75,0%	34,4%
	łącznie	liczba	11	46	8	32
		udział	19,3%	80,7%	20,0%	80,0%
Mysłowice	osoba płci żeńskiej i dzieci	liczba	71 _a	1 _b	84 _a	4 _b
		udział	58,7%	14,3%	50,6%	21,1%
	osoba płci żeńskiej	liczba	8 _a	2 _a	13 _a	4 _a
		udział	6,6%	28,6%	7,8%	21,1%
	osoba płci męskiej i dzieci	liczba	0	0	2 _a	1 _a
		udział	0,0%	0,0%	1,2%	5,3%
	osoba płci męskiej	liczba	24 _a	3 _a	39 _a	4 _a
		udział	19,8%	42,9%	23,5%	21,1%
	dwie osoby dorosłe lub więcej	liczba	18 _a	1 _a	28 _a	6 _a
		udział	14,9%	14,3%	16,9%	31,6%
	łącznie	liczba	121	7	166	19
		udział	94,5%	5,5%	89,7%	10,3%
Nowy Sącz	osoba płci żeńskiej i dzieci	liczba	7 _a	10 _a	5 _a	5 _a
		udział	21,9%	10,3%	11,6%	7,8%
	osoba płci żeńskiej	liczba	3 _a	13 _a	8 _a	8 _a
		udział	9,4%	13,4%	18,6%	12,5%
	osoba płci męskiej i dzieci	liczba	0	0	2 _a	0 _a
		udział	0,0%	0,0%	5,0%	0,0%
	osoba płci męskiej	liczba	11 _a	16 _b	18 _a	11 _b
		udział	34,4%	16,5%	41,9%	17,2%
	dwie osoby dorosłe lub więcej	liczba	11 _a	58 _b	10 _a	40 _b
		udział	34,4%	59,8%	23,3%	62,5%
	łącznie	liczba	32	97	43	64
		udział	24,8%	75,2%	40,2%	59,8%

Tab. 1A. – cd.

Miasto	Rodzaj gospodarstwa	Liczba/ udział	2022		2023	
			oczekujący	zawarta umowa	oczekujący	zawarta umowa
Opole	osoba płci żeńskiej i dzieci	liczba	22_a	10_b	34_a	24_b
		udział	23,7%	8,0%	30,4%	17,5%
	osoba płci żeńskiej	liczba	26 _a	23 _a	29 _a	30 _a
		udział	28,0%	18,4%	25,9%	21,9%
	osoba płci męskiej i dzieci	liczba	1 _a	0 _a	1 _a	0 _a
		udział	1,1%	0,0%	0,9%	0,0%
	osoba płci męskiej	liczba	24 _a	24 _a	31_a	21_b
		udział	25,8%	19,2%	27,7%	15,3%
	dwie osoby dorosłe lub więcej	liczba	20_a	68_b	17_a	62_b
		udział	21,5%	54,4%	15,2%	45,3%
Ostrołęka	osoba płci żeńskiej i dzieci	liczba	19_a	4_b	19_a	6_b
		udział	13,5%	40,0%	12,0%	37,5%
	osoba płci żeńskiej	liczba	18 _a	0 _a	21 _a	0 _a
		udział	12,8%	0,0%	13,3%	0,0%
	osoba płci męskiej i dzieci	liczba	0	0	0	0
		udział	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	osoba płci męskiej	liczba	23 _a	4 _a	29_a	7_b
		udział	16,3%	40,0%	18,4%	43,8%
	dwie osoby dorosłe lub więcej	liczba	81_a	2_b	89_a	3_b
		udział	57,4%	20,0%	56,3%	18,8%
Piekary Śląskie	osoba płci żeńskiej i dzieci	liczba	77 _a	44 _a	53 _a	38 _a
		udział	16,3%	14,3%	13,7%	13,6%
	osoba płci żeńskiej	liczba	132 _a	77 _a	104 _a	68 _a
		udział	27,9%	25,1%	26,9%	24,4%
	osoba płci męskiej i dzieci	liczba	2 _a	2 _a	2 _a	3 _a
		udział	0,4%	0,7%	0,5%	1,1%
	osoba płci męskiej	liczba	140 _a	86 _a	129 _a	81 _a
		udział	29,6%	28,0%	33,3%	29,0%
	dwie osoby dorosłe lub więcej	liczba	122 _a	98 _a	99 _a	89 _a
		udział	25,8%	31,9%	25,6%	31,9%
Piotrków Trybunalski	osoba płci żeńskiej i dzieci	liczba	54 _a	30 _a	45_a	15_b
		udział	20,3%	13,7%	20,5%	10,2%
	osoba płci żeńskiej	liczba	50 _a	32 _a	55 _a	33 _a
		udział	18,8%	14,6%	25,1%	22,4%
	osoba płci męskiej i dzieci	liczba	0 _a	1 _a	1 _a	0 _a
		udział	0,0%	0,5%	0,5%	0,0%
	osoba płci męskiej	liczba	113_a	47_b	80_a	32_b
		udział	42,5%	21,5%	36,5%	21,8%
	dwie osoby dorosłe lub więcej	liczba	49_a	109_b	38_a	67_b
		udział	18,4%	49,8%	17,4%	45,6%
łącznie		liczba	266	219	219	147
		udział	54,8%	45,2%	59,8%	40,2%

Tab. 1A. – cd.

Miasto	Rodzaj gospodarstwa	Liczba/ udział	2022		2023	
			oczekujący	zawarta umowa	oczekujący	zawarta umowa
Siedlce	osoba płci żeńskiej i dzieci	liczba	9 _a	27 _a	14 _a	43 _a
		udział	29,0%	26,0%	41,2%	32,6%
	osoba płci żeńskiej	liczba	6 _a	19 _a	4 _a	31 _a
		udział	19,4%	18,3%	11,8%	23,5%
	osoba płci męskiej i dzieci	liczba	bd	bd	bd	bd
		udział	bd	bd	bd	bd
	osoba płci męskiej	liczba	6 _a	27 _a	8 _a	25 _a
		udział	19,4%	26,0%	23,5%	18,9%
	dwie osoby dorosłe lub więcej	liczba	10 _a	31 _a	14 _a	43 _a
		udział	32,3%	29,8%	41,2%	32,6%
Stalowa Wola	osoba płci żeńskiej i dzieci	liczba	20 _a	11 _a	32 _a	20 _a
		udział	37,7%	33,3%	51,6%	37,0%
	osoba płci żeńskiej	liczba	10 _a	4 _a	3 _a	10 _b
		udział	18,9%	12,1%	4,8%	18,5%
	osoba płci męskiej i dzieci	liczba	0	0	0 _a	1 _a
		udział	0,0%	0,0%	0,0%	1,9%
	osoba płci męskiej	liczba	12 _a	10 _a	11 _a	12 _a
		udział	22,6%	30,3%	17,7%	22,2%
	dwie osoby dorosłe lub więcej	liczba	11 _a	8 _a	16 _a	11 _a
		udział	20,8%	24,2%	25,8%	20,4%
Stargard	osoba płci żeńskiej i dzieci	liczba	30 _a	11 _a	bd	bd
		udział	29,1%	39,3%	bd	bd
	osoba płci żeńskiej	liczba	29 _a	7 _a	bd	bd
		udział	28,2%	25,0%	bd	bd
	osoba płci męskiej i dzieci	liczba	0 _a	1 _a	bd	bd
		udział	0,0%	4,0%	bd	bd
	osoba płci męskiej	liczba	19 _a	4 _a	bd	bd
		udział	18,4%	14,3%	bd	bd
	dwie osoby dorosłe lub więcej	liczba	25 _a	5 _a	bd	bd
		udział	24,3%	17,9%	bd	bd
Suwałki	osoba płci żeńskiej i dzieci	liczba	6 _a	30 _a	7 _a	60 _a
		udział	13,6%	20,3%	17,5%	30,3%
	osoba płci żeńskiej	liczba	4 _a	22 _a	4 _a	26 _a
		udział	9,1%	14,9%	10,0%	13,1%
	osoba płci męskiej i dzieci	liczba	0	0	0	0
		udział	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	osoba płci męskiej	liczba	9 _a	18 _a	7 _a	24 _a
		udział	20,5%	12,2%	17,5%	12,1%
	dwie osoby dorosłe lub więcej	liczba	24 _a	77 _a	22 _a	88 _a
		udział	54,5%	52,0%	55,0%	44,4%
	łącznie	liczba	44	148	40	198
		udział	22,9%	77,1%	16,8%	83,2%

Tab. 1A. – cd.

Miasto	Rodzaj gospodarstwa	Liczba/ udział	2022		2023	
			oczekujący	zawarta umowa	oczekujący	zawarta umowa
Świdnica	osoba płci żeńskiej i dzieci	liczba	14 _a	31 _a	8 _a	25 _a
		udział	17,5%	18,6%	13,3%	14,3%
	osoba płci żeńskiej	liczba	27 _a	42 _a	23_a	39_b
		udział	33,8%	25,1%	38,3%	22,3%
	osoba płci męskiej i dzieci	liczba	1 _a	2 _a	1 _a	3 _a
		udział	1,3%	1,2%	1,7%	1,7%
	osoba płci męskiej	liczba	26 _a	59 _a	21 _a	50 _a
		udział	32,5%	35,3%	35,0%	28,6%
	dwie osoby dorosłe lub więcej	liczba	12 _a	33 _a	7_a	58_b
		udział	15,0%	19,8%	11,7%	33,1%
Tczew	osoba płci żeńskiej i dzieci	liczba	10_a	6_b	8 _a	4 _a
		udział	11,6%	42,9%	10,5%	21,1%
	osoba płci żeńskiej	liczba	7 _a	0 _a	8 _a	0 _a
		udział	8,1%	0,0%	10,5%	0,0%
	osoba płci męskiej i dzieci	liczba	16 _a	0 _a	3 _a	0 _a
		udział	18,6%	0,0%	3,9%	0,0%
	osoba płci męskiej	liczba	2 _a	2 _a	17 _a	2 _a
		udział	2,3%	14,3%	22,4%	10,5%
	łącznie	liczba	86	14	76	19
		udział	86,0%	14,0%	80,0%	20,0%
Tychy	osoba płci żeńskiej i dzieci	liczba	11 _a	61 _a	11 _a	62 _a
		udział	13,3%	22,3%	16,9%	17,5%
	osoba płci żeńskiej	liczba	2 _a	66_b	14 _a	80 _a
		udział	2,4%	24,2%	21,5%	22,5%
	osoba płci męskiej i dzieci	liczba	1 _a	5 _a	0 _a	6 _a
		udział	1,2%	1,8%	0,0%	1,7%
	osoba płci męskiej	liczba	1_a	71_b	7 _a	75 _a
		udział	1,2%	26,0%	10,8%	21,1%
	dwie osoby dorosłe lub więcej	liczba	68_a	70_b	33_a	132_b
		udział	81,9%	25,6%	50,8%	37,2%
Zamość	osoba płci żeńskiej i dzieci	liczba	14 _a	4 _a	17 _a	4 _a
		udział	35,0%	20,0%	40,5%	28,6%
	osoba płci żeńskiej	liczba	5 _a	3 _a	3 _a	1 _a
		udział	12,5%	15,0%	7,1%	7,1%
	osoba płci męskiej i dzieci	liczba	0	0	0 _a	1 _a
		udział	0,0%	0,0%	0,0%	7,1%
	osoba płci męskiej	liczba	3 _a	5 _a	5 _a	0 _a
		udział	7,5%	25,0%	11,9%	0,0%
	dwie osoby dorosłe lub więcej	liczba	18 _a	8 _a	17 _a	8 _a
		udział	45,0%	40,0%	40,5%	57,1%
	łącznie	liczba	40	20	42	14
		udział	66,7%	33,3%	75,0%	25,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych od miast.

Bibliografia

- Auspurg, K., Hinz, T., Schmid, L. (2017). Contexts and conditions of ethnic discrimination: Evidence from a field experiment in a German housing market. *Journal of Housing Economics*, 35, 26–36.
- Baldini, M., Federici, M. (2011). Ethnic discrimination in the Italian rental housing market. *Journal of Housing Economics*, 20(1), 1–14.
- Bao, H.X. (2024). Is hiding my first name enough? Using behavioural interventions to mitigate racial and gender discrimination in the rental housing market. *Urban Studies*, 61(11), 2156–2175.
- Bonnal, L., Boumahdi, R., Favard, P. (2012). Nonexpected discrimination: the case of social housing in France. *Applied Economics Letters*, 19(18), 1909–1916.
- Bonnet, F., Lalé, E., Safi, M., Wasmer, E. (2016). Better residential than ethnic discrimination! Reconciling audit and interview findings in the Parisian housing market. *Urban Studies*, 53(13), 2815–2833.
- Gabriel, S.A., Rosenthal, S.S. (2005). Homeownership in the 1980s and 1990s: Aggregate trends and racial gaps. *Journal of Urban Economics*, 57(1), 101–127.
- Główny Urząd Statystyczny (2023a). *Pieczna zastępcza w 2022 roku*. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/dzieci-i-rodzina/dzieci/pieczna-zastepcza-w-2022-roku,1,7.html> (dostęp: 12.02.2025).
- Główny Urząd Statystyczny (2023b). *Rodziny w Polsce w świetle wyników NSP 2021*. <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/rodziny-w-polsce-w-swietle-wynikow-nsp-2021,7,2.html> (dostęp: 12.02.2025).
- Główny Urząd Statystyczny (2023c). *Stan i struktura demograficzno-społeczna i ekonomiczna ludności Polski w świetle wyników NSP 2021*. <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/stan-i-struktura-demograficzno-spoeczna-i-ekonomiczna-ludnosci-polski-w-swietle-wynikow-nsp-2021,6,2.html> (dostęp: 12.02.2025).
- Główny Urząd Statystyczny (2024a). *Ludność. Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2023 r. (stan w dniu 31.12)*. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stand-i-struktura-ludnosci-oraz-ruch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-w-2023-r-stand-w-dniu-31-12,6,36.html> (dostęp: 12.02.2025).
- Główny Urząd Statystyczny (2024b). *Ofiary gwałtu i przemocy domowej*. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/wymiar-sprawiedliwosci/wymiar-sprawiedliwosci/ofiary-gwaltu-i-przemocy-domowej,1,1.html> (dostęp: 12.02.2025).
- Główny Urząd Statystyczny (b.d.). *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej. Osoba niepełnosprawna prawnie*. <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1149,pojecie.html> (dostęp: 12.02.2025).
- Główny Urząd Statystyczny (b.d.). *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej. Osoba niepełnosprawna biologicznie*. <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1150,pojecie.html> (dostęp: 12.02.2025).
- Kattari, S.K., Whitfield, D.L., Walls, N.E., Langenderfer-Magruder, L., Ramos, D. (2016). Policing gender through housing and employment discrimination: Comparison of discrimination experiences of transgender and cisgender LGBTQ individuals. *Journal of the Society for Social Work and Research*, 7(3), 427–447.
- Massey, D.S., Rugh, J.S., Steil, J.P., Albright, L. (2016). Riding the stagecoach to hell: A qualitative analysis of racial discrimination in mortgage lending. *City and Community*, 15(2), 118–136.
- Ministerstwo Pracy, Polityki Społecznej i Rodziny (2024). *Wyniki Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych – Edycja 2024*. <https://www.gov.pl/web/rodzina/wyniki-ogolnopolskiego-badania-liczby-osob-bezdomnych---edycja-2024> (dostęp: 12.02.2025).
- Obwieszczenie Rady Miasta Gniezna z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Gniezna na lata 2021–2025 oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Gniezna. Dz. U. Województwa Wielkopolskiego, Poznań, 10 marca 2012 r., poz. 2100. https://edziennik.poznan.uw.gov.pl/WDU_P/2021/2100/akt.pdf
- Pincus, F.L. (1996). Discrimination comes in many forms: Individual, institutional, and structural. *American Behavioral Scientist*, 40(2), 186–194.
- Reisigl, M. (2010). Dyskryminacja w dyskursach. *tekst i dyskurs – text und diskurs*, 3, 27–61.
- Roscigno, V.J., Karafin, D.L., Tester, G. (2009). The complexities and processes of racial housing discrimination. *Social Problems*, 56(1), 49–69.
- Schwegman, D. (2019). Rental market discrimination against same-sex couples: Evidence from a pairwise-matched email correspondence test. *Housing Policy Debate*, 29(2), 250–272.
- Uchwała nr XXXV/617/2021 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

- Uchwała nr VII.104.2021 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Jastrzębie-Zdrój.
- Uchwała nr XLVI/677/21 Rady Miasta Mysłowice z dnia 30 września 2021 r. w sprawie „Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Mysłowice”.
- Uchwała nr XLVII/557/2021 Rady Miasta Nowego Sącza z dnia 13 lipca 2021 roku w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Nowego Sącza.
- Uchwała nr XLII/825/21 Rady Miasta Opola z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Opola.
- Uchwała nr 840/XCIII/2024 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta.
- Uchwała nr XII/145/19 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Piekary Śląskie.
- Uchwała nr XXXII/438/21 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 27 stycznia 2021 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na lata 2021-2025.
- Uchwała nr XXXIV/352/2021 Rady Miasta Siedlce z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy - Miasta Siedlce.
- Uchwała nr XXIX/578/21 Rady Miasta Tychy z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Tychy.
- Uchwała nr XXXI/483/2021 Rady Miasta Zamość z dnia 22 kwietnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Zamość.
- Uchwała nr XXXVI/292/2021 Rady Miejskiej Będzina z dnia 14 września 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Będzin.
- Uchwała nr XVI/167/2019 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 28 października 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Inowrocławia.
- Uchwała nr 313.XXXII.2021 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 24 marca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Jelenia Góra.
- Uchwała nr LXX/917/2023 Rady Miejskiej Leszna z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Leszna.
- Uchwała nr XIII/84/19 Rady Miejskiej w Bełchatowie z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Bełchatowa.
- Uchwała nr XXX/225/20 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 29 września 2020 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Głogów.
- Uchwała nr XXXIV/446/2021 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 26 sierpnia 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Jaworzna.
- Uchwała nr XXI/149/20 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 17 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Lubin.
- Uchwała nr XLIX/484/2018 Rady Miejskiej w Mielcu z dnia 22 czerwca 2018 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Mielec.
- Uchwała nr XLI/475/2021 Rady Miejskiej w Stalowej Woli z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Stalowa Wola.
- Uchwała nr XIX/221/2020 Rady Miejskiej w Stargardzie z dnia 25 sierpnia 2020 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy – Miasta Stargard oraz pomieszczeń tymczasowych.
- Uchwała nr XII/154/2019 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 25 września 2019 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Suwałki.
- Uchwała nr XXVI/280/21 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 5 marca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasto Świdnica.
- Uchwała nr XXXIV/363/2021 Rady Miejskiej w Tczewie z dnia 30 września 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Tczew.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. 2001 nr 71 poz. 733).
- Van der Bracht, K., Coenen, A., van de Putte, B. (2015). The not-in-my-property syndrome: The occurrence of ethnic discrimination in the rental housing market in Belgium. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(1), 158–175.
- Yang, T.C., Chen, D., Park, K. (2016). Perceived housing discrimination and self-reported health: how do neighborhood features matter?. *Annals of Behavioral Medicine*, 50(6), 789–801.

Miasta nad najdłuższymi polskimi rzekami

Studia Regionalne i Lokalne

Nr 1(99)/2025

© Authors 2025



Małgorzata Czornik

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, ul. 1 Maja 50, 40–287 Katowice, Polska;

e-mail: malgorzata.czornik@ue.katowice.pl; ORCID 0000-0001-5841-3367

ISSN 1509-4995

E-ISSN 2719-8049

doi: 10.7366/1509499519905

Abstrakt

W Polsce jest prawie tysiąc miast, w tym wiele miast nadrzecznych, które w pracach naukowych najczęściej są opisywane i analizowane oddzielnie, jako indywidualny przedmiot badań. Celem artykułu jest wyróżnienie cech oraz porównanie wszystkich miast zlokalizowanych nad najdłuższymi polskimi rzekami, czyli liczącymi ponad 250 km długości. Miast takich jest 188. Wśród nich są te największe w Polsce, na czele z Warszawą, oraz miasta małe, z najmniejszym Opatowcem. Część z nich powstało w czasach antycznych (Racibórz), wiele w XIII w., najmłodsze zaś nadwiślańskie Łomianki stały się miastem dopiero w 1989 r. Zbudowano w nich ponad 480 mostów drogowych i kolejowych, które umożliwiają sprawne połączenia brzegów. Do tej grupy należy większość polskich miast wojewódzkich, chociaż jednocześnie aż 105 z nich to stolice gmin miejsko-wiejskich. Zbadano je, korzystając z danych dostępnych na geoportalu Google Maps, w Banku Danych Lokalnych GUS, na oficjalnych stronach internetowych urzędów miejskich i będących rezultatem kilku wywiadów. Wyniki dostarczają uporządkowanej wiedzy w zakresie funkcjonowania ważniejszych polskich miast nadrzecznych.

Słowa kluczowe

miasto, polskie miasta, polskie rzeki

Cities by the Longest Polish Rivers

Abstract

There are almost a thousand cities in Poland, including many riverside cities, which in scientific works are most often described and analysed separately, as an individual subject of research. The aim of the article is to highlight the features and compare all cities located by the longest Polish rivers, i.e. those that are over 250 km long. There are 188 of such cities. They include the largest Polish cities, led by Warsaw, and small towns, including the smallest one, namely Opatowiec. Some of these towns were built in ancient times (Racibórz), many emerged in the 13th century, while the youngest one, Łomianki by the Vistula River, became a city only in 1989. Over 480 road and railway bridges were built there, which enable efficient connections between the banks. They also include most of Poland's capitals of the regions, although as many as 105 of them are the capitals of urban-rural communes. They were researched using data available on the Google Maps geoportal, data from the Local Data Bank, the official websites of municipal offices, and the results of several interviews. The effects provide structured knowledge about the functioning of the most important Polish riverside cities.

Keywords

city, Polish city, Polish river

Wprowadzenie

W Polsce jest 1038 rzek¹, a wśród nich 12, których długość przekracza 250 km. Są to w kolejności od najdłuższej: Wisła, Odra, Warta, Bug, Narew, San, Noteć, Pilica, Wieprz, Bóbr, Łyna i Nysa Łużycka. Stanowią one zbiór szczególnie cennych czynników rozwoju przestrzennego, społecznego i gospodarczego, cechujący się wieloma różnymi oddziaływaniami. Są źródłem wody dla ludzi, zwierząt i roślin, mogą dostarczać pokarmu, umożliwiają komunikację i transport, a w dawniejszych czasach często były granicą polityczną i zaporą militarną chroniącą przed wrogami (Angiel, 2016, s. 14). Współcześnie warto wspomnieć jeszcze o możliwościach ich wykorzystania turystycznego

¹ Obliczenia własne według *Wykazu nazw wód płynących* (Krauze-Tomczyk, 2006)

oraz coraz częściej docenianych zaletach współtworzenia krajobrazu, wykorzystywanych m.in. przy podnoszeniu cen nieruchomości zlokalizowanych w ich sąsiedztwie.

Od wieków miasta powstawały najczęściej na jednym brzegu rzeki, zwykle łatwiej dostępnym, bardziej zaludnionym i mniej zagrożonym przez powódzie (Wrzosek, 1976, s. 649). Miejsce ich lokacji wyznaczały przede wszystkim dogodne brody i warunki umożliwiające zbudowanie mostów, które tym samym umieszczały osady na traktach handlowych, przyciągając kupców, a wraz z nimi towary, informacje i zyski. Rzeki same były szlakami komunikacyjnymi, po których (aż do XIX-wiecznej dominacji kolei) poruszano się najszybciej i z najmniejszym wysiłkiem transportowano towary masowe oraz szczególnie ciężkie przedmioty. Flisacy dbali o żeglowność rzek, kupcy – o ich popularyzację, producenci – o dostępność do nich i niskie koszty transportu, władcy zaś ustanawiali zasady wykorzystywania rzek przynoszące najwyższe dochody. Wśród czynników miastotwórczych związanych z wykorzystaniem rzek znajdowały się jeszcze zamki, fortece i inne obiekty militarne traktujące ich wody jako dodatkowy element obronny (np. wypełniały otaczające te obiekty fosy). Posiadanie dużej rzeki czyniło krainę atrakcyjną dla rozwoju gospodarczego, a przez to i dla osadnictwa oraz wpływów politycznych. Miasta zaś potwierdzały panowanie nad rzekami. Na ogół średnia odległość pomiędzy nimi w biegu rzeki wynosiła w Europie ok. 30 km (Wrzosek, 1976, s. 651).

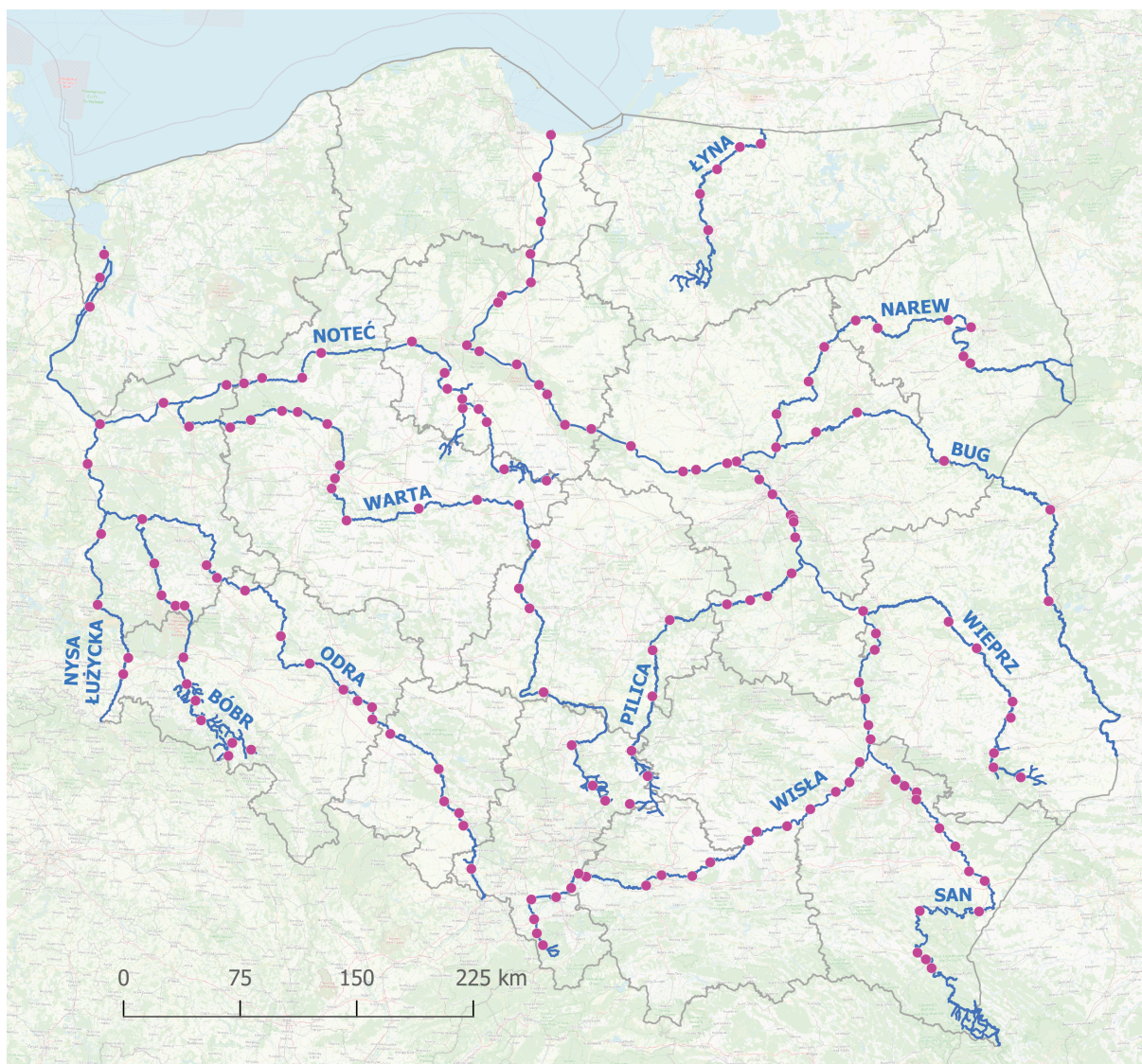
Przez wieki wzdłuż dużych polskich rzek (ryc. 1) przebiegały ważne europejskie szlaki handlowe – przede wszystkim z południa na północ. Taki kierunek oferują Wisła, Odra, Warta, Bug i San, czyli najdłuższe rzeki na terenie naszego kraju. Rzeki płynące w innym kierunku, mniej liczne (np. Noteć i Narew), wykorzystywano do tworzenia połączeń komunikacyjnych (np. Kanał Bydgoski).

W użytkowaniu polskich rzek wiele zmieniło się w drugiej połowie XX w., gdy straciły one na znaczeniu zarówno w wyniku postępującego zanieczyszczenia ściekami komunalnymi, rolniczymi i przemysłowymi (Angiel, 2016, s. 30), jak i konkurencji szybszego transportu kolejowego i samochodowego. Pozostałości żeglugi rzecznej wykorzystywane są do dziś turystycznie i – w niewielkim stopniu – do transportu ciężkich towarów (węgiel kamienny na Odrze). Obecnie coraz częściej postuluje się jednak powrót do transportu rzeczno- i jego większego wykorzystania jako tańszej i bardziej ekologicznej formy przewożenia osób i ładunków.

Znaczenie gospodarcze, społeczne i kulturowe najdłuższych polskich rzek jest różne. Wisła, o centralnie położonym przebiegu, to ciągle „królowa”, która skupia wielkie zainteresowanie. Odra to rzeka odzyskana, czekająca na docenienie i pełne wykorzystanie jej walorów, m.in. uwzględniające możliwości stworzone przez przedwojenne inwestycje². Warta zaczynała jako główna rzeka państwa pierwszych Piastów, ale stopniowo traciła na znaczeniu wraz ze zmianami lokalizacji władzy, obecnie zaś jest przede wszystkim przedmiotem zainteresowania turystycznego. Bug stał się dziś rzeką graniczną, która przez wieki płynęła przez centralne obszary Rzeczypospolitej, a teraz czeka na nowe otwarcie w relacjach polsko-ukraińskich (i może kiedyś – białoruskich). Znaczenie Narwi podupadło, podobnie jak Sanu, który stracił na przeniesieniu stolicy Polski do Warszawy, co oddaliło państwowe interesy od południa kraju, dodatkowo zmarginalizowane w czasach zaborów, gdy tereny te stanowiły północny zasięg władzy Monarchii Austro-Węgierskiej. Noteć miała więcej szczęścia, będąc w obszarze zainteresowania niemieckiego przemysłu, dziś jednak jej znaczenie zmalało. Podobnie jest z Pilicą i Wieprzem, które docenia się głównie pod względem turystyki. Bóbr jest za to rzeką raczej niedocenianą, gdyż ci, którzy budowali miasta nad jej brzegami, czynili to w dawnych realiach politycznych, w innym państwie; obecnie płynie ona przez pustoszejące tereny Dolnego Śląska, gdzie od lat dziewięćdziesiątych XX w. zanika przemysł. Jeszcze mniej znana jest Łyna, będąca rzeką o politycznie utraconym znaczeniu, nad którą miasta zakładali Krzyżacy; rozwijano je w czasach pruskich, a degradowano – w radzieckich i rosyjskich³. Nysa Łużycka zaś to rzeka pozyskana politycznie, nad którą obecnie zlokalizowane jest tylko jedno polskie miasto – Pieńsk (prawa miejskie w 1962 r.) i trzy polskie fragmenty miast niemieckich, podzielonych granicą po II wojnie światowej, a uznanych za miasta odrębne (Zgorzelec, Gubin, Łęknica).

² W 1819 r. podpisano Protokół Bogumiński – pruski akt prawny dotyczący kompleksowej regulacji Odry, który realizowano aż do II wojny światowej.

³ Stare miasto Wielawa – dziś Znamienisk – jest od 2005 r. wsią.



Ryc. 1. Dwanaście najdłuższych polskich rzek i położone nad nimi polskie miasta

Źródło: Agnieszka Majorek-Gdula, na podst. OpenStreetMap.

Celem artykułu jest wyróżnienie, zlokalizowanych nad najdłuższymi polskimi rzekami, miast, których cechy częściowo wynikają ze związku funkcji miejskich z rzeką. Pomimo faktu, że stanowią prawie 20% wszystkich miast w Polsce, można zapoznać się tylko z niewielką liczbą publikacji naukowych dotyczących kompleksowego ujęcia ich cech, a prace te dotyczą raczej szczegółowych zagadnień relacji: wybrane miasto – rzeka. W artykule dokonano także pogłębienia i uporządkowania wiedzy w zakresie problemu funkcjonowania miast nadrzecznych, w tym – porównania wszystkich miast zlokalizowanych nad najdłuższymi polskimi rzekami, zarówno poprzez analizę urbanistycznego zagospodarowania istniejącego na brzegach każdej z 12 najdłuższych rzek, jak i w odniesieniu do pozostałych polskich miast, m.in. określenia udziału liczby mieszkańców, powierzchni oraz pozycji w podziale administracyjnym kraju.

Metodyka badań

Badania miast zlokalizowanych nad najdłuższymi polskimi rzekami przeprowadzone zostały z wykorzystaniem danych znajdujących się na mapach cyfrowych dostępnych na geoportalu Google Maps, które umożliwiają prześledzenie obszarów zagospodarowania brzegów rzek w różnych miejscach. Szczegółowe informacje na temat poszczególnych miast zostały zebrane głównie

w rezultacie przestudiowania oficjalnych stron internetowych urzędów miejskich (przede wszystkim dane dotyczące historii miast i projektów miejskich związanych z rzeką) i w efekcie kilku wywiadów telefonicznych dotyczących ustalenia liczby mostów w mieście oraz ogólnego otwarcia miasta na rzekę (Wrocław, Gdańsk, Opatowiec, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach). Dane statystyczne zebrano, korzystając z informacji znajdujących się w Banku Danych Lokalnych GUS (stan z czerwca 2023 r.).

Miasta nad polskimi rzekami w literaturze

Publikacje dotyczące znaczenia polskich rzek dla miast powstawały już w czasach panowania monarchów. Opisywały przywileje miast wynikające z handlu, transportu towarów, praw składu, podatków i opłat. Były to najczęściej różnego rodzaju „raporty” przygotowywane na potrzeby tworzenia prawa państwowego i regionalnego oraz, czasami, wpływów politycznych. Kutrzeba (1920, 1922) wspomina o informacjach dotyczących wykorzystania gospodarczego Wisły pojawiających się już za panowania ostatnich dwóch Jagiellonów. Wśród dawniejszych publikacji dotyczących polskich miast nadrzecznych wymienić warto prace: Kielczewskiej-Zaleskiej i Grodka (1946), Bogdanowskiego (1993), Kałuskiego (1994), Liszewskiego (1995) oraz inne publikacje, jakie ukazały się w czasopiśmie *Rzeki, Kultura, Cywilizacja, Historia* w latach 1992–2002. Współcześnie, najwięcej publikacji dotyczących polskich miast nadrzecznych opisuje realia przestrzenne zagospodarowania terenów brzegowych (Gadomska, 2008; Zygmunt-Rubaszek, 2010; Muszyńska-Jeleszyńska, 2013; Lis i in., 2017; Klimek, Bosowski, 2022), wiele prac odnosi się do zagadnień ekologicznych (Łysień, 2012; Wolińska, Sławiński, 2017), oddziaływania na funkcje miejskie (Szafranek, 2014; Bocheńska-Niemiec i in., 2017), miejskich krajobrazów nadrzecznych (Kosiński, 2001; Niedźwiecka-Filipiak, Borcz, 2009; Bernat, 2010; Jankowski, 2012) oraz ogólnie rozumianego znaczenia rzek dla rozwoju miast (Milecka, Brankiewicz, 2008; Maurer, 2013; Gzell, 2015; Adamiczka, Adamiczka, 2016).

Artykuł ten wpisuje się w ostatni z obszarów badań, w zamierzeniu wypełniając lukę dotyczącą kompleksowego zestawienia cech miast zlokalizowanych nad najdłuższymi polskimi rzekami.

Wyniki badań

Na dzień 1 stycznia 2023 r., zgodnie z informacjami opublikowanymi w Banku Danych Lokalnych GUS, w Polsce było 979 miast, w tym 302 samodzielne gminy miejskie oraz 677 miast w gminach miejsko-wiejskich. Ludność Polski liczyła 37 907 704 osoby, w miastach mieszkało zaś 22 624 014 osób. Powierzchnia Polski to 312 705 km², a powierzchnia polskich miast – 22 365,06 km², w tym 14 192,3 km² stanowi powierzchnia gmin miejskich, a 8172,8 km² – powierzchnia miast w gminach miejsko-wiejskich.

Miasta nad najdłuższymi polskimi rzekami należą do najważniejszych polskich miast. Jest wśród nich zarówno aktualna stolica Polski – Warszawa, jak i dawna – Kraków oraz miasta bogate i sławne, jak: Gdańsk, Toruń, Poznań, Wrocław, Szczecin. Rzeki łączyły miasta przez wieki, nie tylko umożliwiając handel i komunikację, lecz także szeroko rozumiane wspieranie rozwoju cywilizacyjnego. Niektóre z nich zachowały do dziś swój względnie niezmienny przebieg, inne płyną w sztucznie stworzonych korytach⁴, a wśród nich do najbardziej uregulowanych rzek w Polsce należy Odra, gdyż w XVIII i XIX w. znacząco zmieniono jej przebieg, skracając ją o ok. 150 km.

Szczegółowe informacje dotyczące miast zlokalizowanych nad najdłuższymi polskimi rzekami przedstawione zostały w tabeli 1 (sześć najdłuższych rzek) oraz w tabeli 2 (sześć następnych w kolejności).

⁴ Na ogólną długość ok. 74 tys. km małych rzek w Polsce uregulowano ok. 40 tys. km, w tym zdecydowaną większość przed 1980 r. (Żelazo, 2006, s. 16).

Tab. 1. Informacje dotyczące miast nad sześcioma najdłuższymi polskimi rzekami

Kryteria badawcze	Wisła	Odra*	Warta	Bug**	Narew	San
Długość rzeki w Polsce w km (w nawiasie cała długość)	1047	742 (854)	808	587 (772)	448 (484)	457 (458)
Liczba miast	52	26	22	5	10	13
Przeciętna odległość (w biegu rzeki) pomiędzy miastami	20,1	32,8	36,7	117,4	48,4	35,2
Ludność w miastach (w przypadku Odry – w nawiasie ludność w miastach polskich)	4646,2	2047,1 (1746,6)	1239,1	47,5	185,0	232,5
Powierzchnia miast	2639,65	2176,4	1023,2	92,7	233,4	393,2
Miasto największe i liczba jego mieszkańców (tys.)	Warszawa 1863,1	Wrocław 674,3	Poznań 545,1	Wyszków 26,2	Łomża 60,5	Przemyśl 57,6
Miasto najmniejsze i liczba jego mieszkańców	Opatowiec 0,3	Gratz 2,5	Obrzycko 2,4	Brok 1,76	Suraż 1,0	Dubiecko 0,8
Miasto największe i wielkość jego powierzchni w km ²	Warszawa 517,2	Szczecin 300,5	Poznań 261,9	Brok 28,1	Suraż 33,9	Stalowa Wola 82,5
Miasto najmniejsze i wielkość jego powierzchni w km ²	Nowe 3,6	Bytom Odrzański 2,3	Obrzycko 3,7	Terespol 10,1	Różan 6,7	Dubiecko 2,4
Miasto najstarsze i rok założenia (prawa miejskie)	Kraków ok.992	Wrocław ok.1000	Sieradz 1247	Drohiczyn 1429	Pułtusk 1339	Jarosław 1323
Miasto najmłodsze i rok założenia (prawa miejskie)	Łomianki 1989	Jelcz-Laskowice 1987	Puszczykowo 1962	Terespol 1779	Łapy 1925	Stalowa Wola 1945
Liczba miast założonych do końca XVIII w.	42 (81%)	23 (88%)	18 (82%)	5 (100%)	9 (90%)	11 (85%)
Wiek, w którym założono najwięcej miast	XIII – 17	XIII – 17	XIII – 11	XVI – 3	XV – 5	XV – 5
Liczba miast wojewódzkich	5	3 + Ostrawa	2	0	0	0
Liczba miast na prawach powiatu	9	3	4	0	2	1
Liczba gmin miejsko-wiejskich	28	9	12	4	7	7
Mosty drogowe w miastach	78	64	62	4	10	16
Mosty kolejowe w miastach	16	14	14	1	1	1
Liczba miast bez mostu	21	6	1	2	1	3
Liczba miast posiadających przeprawę promową	7	1	1	0	0	0
Udział procentowy w liczbie ludności miast w Polsce	20,5	9,0	5,5	0,21	0,82	1,03
Udział procentowy ludności miast w ludności całej Polski	12,3	5,4	3,3	0,13	0,49	0,61

* W tym dwa miasta czeskie i pięć miast niemieckich na lewym brzegu Odry granicznej.

** Dane dla Bugu tylko dotyczące polskich miast, bez dwóch miast ukraińskich.

Źródło: geoportal Google Maps, Bank Danych Lokalnych GUS, strony internetowe wszystkich badanych miast.

Tab. 2. Informacje dotyczące miast nad sześcioma następnymi w kolejności najdłuższymi polskimi rzekami

Kryteria badawcze	Noteć	Pilica	Wieprz	Bóbr*	Łyna**	Nysa Łużycka***
Długość rzeki w Polsce w km (w nawiasie – cała długość)	391	319	303	270 (272)	190 (264)	198 (252)
Liczba miast	14	10	8	11	6	11
Przeciętna odległość (w biegu rzeki) pomiędzy miastami	27,9	31,9	37,9	24,7	44,0	22,9

Tab. 2. – cd.

Kryteria badawcze	Noteć	Pilica	Wieprz	Bóbr*	Łyna**	Nysa Łużycka***
Ludność w miastach (w nawiasie – w polskich)	152,9	101,8	82,9	198,9 (195,8)	221,4 (217,4)	342,2 (53,3)
Powierzchnia miast	104,6	198,8	165,1	275,6	134	646,6
Miasto największe i liczba jego mieszkańców (tys.)	Inowrocław 68,9	Tomaszów Mazowiecki 58,8	Lubartów 20,3	Jelenia Góra 76,6	Olsztyn 169,2	Liberec 104,8
Miasto najmniejsze i liczba jego mieszkańców	Przedecz 1,5	Wyśmierzyce 0,9	Izbica 1,7	Wleń 1,6	Sępólno 1,9	Ostřitz 2,6
Miasto największe i wielkość jego powierzchni w km ²	Inowrocław 30,4	Tomaszów Mazowiecki 41,3	Dęblin 38,3	Jelenia Góra 109,2	Olsztyn 88,3	Forst 109,9
Miasto najmniejsze i wielkość jego powierzchni w km ²	Izbica Kujawska 2,2	Przedbórz 6,1	Zwierzyniec 6,2	Małomice 5,2	Sępólno 4,6	Pieńsk 9,2
Miasto najstarsze i rok założenia (prawa miejskie)	Inowrocław 1239	Warka 1248	Szczeczeszyn 1352	Żagań 1202	Lidzbark warmiński 1308	Görlitz / Zgorzelec 1215
Miasto najmłodsze i rok założenia (prawa miejskie)	Szamocin 1748	Tomaszów Mazowiecki 1830	Dęblin 1954	Małomice 1969	Olsztyn 1353	Pieńsk 1962
Liczba miast założonych do końca XVIII w.	14 (100%)	9 (90%)	7 (87%)	9 (82%)	6 (100%)	9 (82%)
Wiek w którym założono najwięcej miast	XIV – 7	XIV – 5	XVI – 3	XIII – 9	XIV – 6	XIII – 6
Liczba miast wojewódzkich	0	0	0	0	1	1 Liberec
Liczba miast na prawach powiatu	0	0	0	1	1	0
Liczba gmin miejsko-wiejskich	12	9	5	6	2	4
Mosty drogowe w miastach	23	21	15	34	23	64 (50 w miastach czeskich)
Mosty kolejowe w miastach	1	3	3	8	2	5
Liczba miast bez mostu	0	1	0	0	0	0
Liczba miast posiadających przeprawę promową	0	0	0	0	0	0
Udział procentowy w ludności miast w Polsce	0,68	0,45	0,37	0,88	0,96	0,24
Udział procentowy miast w ludności całej Polski	0,4	0,27	0,22	0,52	0,57	0,14

* W tym jedno miasto czeskie.

** W tym jedno miasto rosyjskie w obwodzie kaliningradzkim.

*** W tym trzy miasta czeskie, cztery miasta niemieckie, trzy miasta polsko-niemieckie.

Źródło: geoportal Google Maps, Bank Danych Lokalnych GUS, strony internetowe wszystkich badanych miast.

Miasta położone nad najdłuższymi polskimi rzekami można scharakteryzować, opisując sześć następujących cech:

Liczba miast

Nad 12 najdłuższymi rzekami w Polsce zlokalizowanych jest w sumie 188 miast, czyli 19,2% wszystkich polskich miast, w tym 100 tylko nad brzegami Wisły, Odry i Warty (tj. co dziesiąte polskie miasto). Najmniej miast położonych jest nad Bugiem, gdzie przeciętna odległość pomiędzy nimi wynosi aż 117 km (tylko w części polskiej). Najgęściej zlokalizowane są miasta nadwiślańskie (przeciętnie co 20 km) oraz położone nad Nysą Łużycką (przeciętnie co 23 km). Nad Wisłą leżą

52 miasta i liczba ta przewyższa liczbę miast nad innymi rzekami, nad Odrą bowiem jest ich 26, a nad Wartą 22 (różnica długości tych dwóch rzek to ok. 200 km). Wśród pozostałych rzek wyróżnić można lokalizację 14 miast nad Notecią i 13 nad Sanem.

Interpretacja tych danych jest wieloaspektowa, gdyż o lokacji miasta decyduje wiele czynników, w tym rozwój regionu oraz uwarunkowania polityczne i gospodarcze kraju. Znaczenie Wisły jako szczególnego elementu integrującego nie podlegało dyskusji w różnych czasach i formach istnienia państwa polskiego. Podobnie było przez wieki z Wartą, Narwią czy Sanem. Inne rzeki miały mniej spajający wpływ na tereny, przez które przepływały. Znaczący jest fakt przebiegu granicy wzdłuż rzeki (Odra, Bug, Nysa Łużycka), gdyż polityczne rozstrzygnięcia mogą skutecznie blokować gospodarcze i społeczne wykorzystanie rzeki, tym samym utrudniając powstawanie miast. Miastotwórcze przeszkody generował także brak ważnych szlaków handlowych, tradycji rzemieślniczych czy – w ostatnich wiekach – przemysłu (co dotyczy części północnych i wschodnich obszarów Polski). Rzeka była najczęściej tylko dodatkowym argumentem, który i dziś jednak nie wystarcza do zakładania nad nią nierolniczych jednostek osadniczych.

Liczba ludności w miastach

Nad 12 najdłuższymi rzekami w Polsce mieszka 8784,1 tys. osób, co stanowi 23,1% ludności całego kraju oraz 38,7% polskiej ludności miejskiej. W miastach nad nimi, poza granicami Polski (nad Odrą, Bobrem, Łyną i Nysą Łużycką), dodatkowo mieszka jeszcze 596,5 tys. osób. W miastach nadwiślańskich zamieszkuje ponad 4,6 mln osób, co oznacza, że co piąty mieszkaniec miasta w Polsce ma na co dzień kontakt z naszą najdłuższą rzeką.

Największym polskim miastem nadrzecznym jest Warszawa (1,9 mln osób), którą zamieszkuje aż 40% wszystkich osób mieszkających w miastach nad Wisłą. W innych sześciu dużych miastach (liczących ponad 100 tys. ludności) położonych nad tą rzeką (Kraków, Płock, Włocławek, Toruń, Bydgoszcz, Gdańsk) mieszka w sumie 3,9 mln osób, co oznacza, że w pozostałych 45 nadwiślańskich miastach zamieszkuje jedynie 746 tys. osób (16% wszystkich mieszkających w miastach nad Wisłą). Taka sytuacja nie występuje w zagospodarowaniu żadnej innej Polskiej rzeki. W trzech dużych miastach nadodrzańskich (Opole, Wrocław, Szczecin) w sumie mieszka 1,2 mln osób, czyli 68% wszystkich mieszkających w miastach nad Odrą. Podobnie jest nad Wartą, gdzie duże miasta (Częstochowa, Poznań, Gorzów Wielkopolski) zamieszkuje 70% wszystkich osób mieszkających w miastach nad tą rzeką. Nad pozostałymi rzekami, z wyjątkiem Łyny płynącej przez Olsztyn, nie ma żadnego dużego miasta. Nad Wisłą położone jest także najmniejsze polskie miasto – Opatowiec, z jedynie 313 mieszkańcami.

Liczby te nie oddają precyzyjnie znaczenia rzeki w pozyskiwaniu mieszkańców miast, gdyż współczesnym czynnikiem przyciągającym są przede wszystkim warunki pracy oraz jakość życia na obszarze miejskim. Obecność rzeki to dodatek, cenny, ale raczej tylko estetycznie i rekreacyjnie. Rzeki nie są również tak znaczącym czynnikiem rozwoju gospodarczego, jakim były przez wieki (a tylko w minimalnym stopniu), więc to nie ich walory skłaniają ludzi do przenoszenia się do miast. Warto zauważyć, że bulwary nadbrzeżne, zwłaszcza w dużych miastach, stają się atrakcyjną przestrzenią publiczną, stwarzającą warunki do szczególnego kontaktu z ciągle w pewnym stopniu dziką przyrodą, jaką jest rzeka. W mniejszych miastach zaś zagospodarowanie brzegów często dobrze uzupełnia lokalną ofertę turystyczną.

Powierzchnia miast

Miasta położone nad najdłuższymi polskimi rzekami zajmują powierzchnię 8330 km², tj. 36% powierzchni wszystkich polskich miast i 2,58% powierzchni Polski. W tej liczbie 2640 km² zajmują miasta nadwiślańskie (12% powierzchni wszystkich polskich miast), a tylko 92,7 km² – nadbużańskie (0,4% powierzchni wszystkich polskich miast). Największa jest Warszawa (517 km²), najmniejsza zaś – Izbica Kujawska nad Notecią (tylko 2,2 km²). Nad Wisłą leży sześć dużych miast (o powierzchni ponad 100 km²), w tym górskie miasto Wisła. Nad Odrą jest takich miast siedem, w tym czeska Ostrawa, niemieckie Schwedt/Oder oraz podzielone miasto graniczne Frankfurt nad Odrą i Słubice (część niemiecka ma 147 km²). Nad Wartą ulokowane są dwa duże miasta

(Częstochowa i Poznań), nad Bobrem – Jelenia Góra, nad Nysą Łużycką – czeski Liberec i niemiecki Frost. Nad pozostałymi najdłuższymi polskimi rzekami nie ma miast o dużej powierzchni.

Wiele miast nadrzecznych ma raczej niewielką powierzchnię, gdyż mieszczą się na terenach rolniczych. Są to małe, lokalne centra skupione wokół mostu koncentrującego miejscowy ruch drogowy (rzadziej kolejowy), który uzupełnia usługową ofertę miasta dopasowaną do ograniczonego, w dobrym tego słowa rozumieniu, prowincjonalnego popytu. Rzeka stanowić może dodatkowo zagrożenie powodziowe, co oznacza, że zabudowa miejska powinna być ograniczona do miejsc względnie bezpiecznych (jak np. wysokie skarpy), a nie zawsze są takie na obydwu brzegach, co może powstrzymywać rozwój przestrzenny miasta.

Lokacja miast

Istniejące do dziś miasta nad najdłuższymi polskimi rzekami powstawały przede wszystkim w średniowieczu. Najwięcej z nich (aż 68) założono w XIII w., w tym 18 na Wiśle, 19 na Odrze (z 26 istniejących obecnie) i 12 na Warcie (z 22 istniejących obecnie). Część miała jeszcze starsze (nawet starożytne) lokacje (np. Racibórz, Opole, Kraków, Wrocław, Gdańsk, Poznań), potwierdzone w XIII w. formalnymi aktami lokacyjnymi. W tamtym czasie miasta powstawały przede wszystkim w zachodniej części dzisiejszej Polski. Nad Bugiem, Narwią, Sanem, Wieprzem i Łyną nie było jeszcze wtedy miast, za to nad Bobrem powstało dziewięć z 11, a nad Nysą Łużycką – sześć z 11 istniejących obecnie. W następnym wieku wydano akty lokacyjne dla 45 (w tym wszystkich miast nad Łyną), w XV w. – dla 25 (w tym ukraińskiego Sokala nad Bugiem), a w XVI w. – dla 12. Wieki XVII i XVIII nie sprzyjały zakładaniu miast, gdyż powstało ich nad wszystkimi dużymi rzekami tylko 14, w tym sześć nad Wisłą i ukraiński Czerwonogród nad Bugiem. Wiek XIX sprzyjał zakładaniu miast przemysłowych (np. na Górnym Śląsku), w większości położonych z dala od dużych rzek, nad którymi założono wtedy tylko trzy (polski Tomaszów Mazowiecki nad Pilicą oraz czeskie Žacléř nad Bobrem i Jablonec nad Nysą Łużycką). Za to na mocy ukazów carskich z lat 1869–1870, na obszarze zaboru rosyjskiego 338 miast zdegradowano (Sokołowski, 2016, s. 77). Zawirowania realii politycznych XX w. przyczyniły się do zakładania miast i podnoszenia wsi do ich rangi. Nad najdłuższymi polskimi rzekami powstały wtedy 23 miasta, w tym sześć w okresie międzywojennym. Nie lokowano wówczas ani jednego miasta nad Bugiem, Notecią, Pilicą ani Łyną.

Decyzje dotyczące zakładania miast były w dawnych czasach przede wszystkim konsekwencją przyrostu liczby ludności poszczególnych regionów i podnoszenia się efektywności działalności rolniczej, wytwarzającej nadwyżki żywności umożliwiające społeczny podział pracy i skupianie się w miastach osób żyjących z produkcji artykułów nierolniczych. W erze przemysłowej zaś rzeka w mieście często dostarczała wody do działalności fabryk (np. włókienniczych) lub stawała się elementem lokalnego systemu kanalizacji. To ograniczało zainteresowanie osadniczą lokacją na jej brzegach ze względu na raczej mało atrakcyjne sąsiedztwo. Dziś miejscowości uzyskują status miasta głównie z powodu minimalizowania się udziału funkcji rolniczych w ich gospodarce i wzroście liczby mieszkańców (pomijając prawo dotyczące restytucji praw miejskich), a obecność rzeki nie odgrywa już przy tym znaczącej roli.

Miasta nadrzeczne w podziale administracyjnym Polski

Nad 12 najdłuższymi polskimi rzekami leżą najważniejsze polskie miasta. Z 18 miast wojewódzkich w naszym kraju⁵ aż 11 jest nad nimi położonych, a do tej liczby dochodzą jeszcze: ulokowany nad Nysą Łużycką czeski Liberec będący stolicą kraju libereckiego oraz nadodrzańska Ostrawa będąca stolicą kraju morawsko-śląskiego. Co najmniej sześć miast to bezdyskusyjne stolice historycznych krain Polski: Poznań – Wielkopolski, Kraków – Małopolski, Wrocław – Śląska, Gdańsk – Pomorza Wschodniego, Szczecin – Pomorz Zachodniego, Warszawa – Mazowska. Wszystkie one są jednocześnie miastami na prawach powiatu – miast tego rodzaju nad najdłuższymi polskimi rzekami jest w sumie 21 (z 66 wszystkich takich miast w Polsce). Na Wisłą miastami na prawach powiatu są jeszcze: Tarnobrzeg, Płock, Włocławek i Grudziądz, nad Wartą – Częstochowa i Konin,

⁵ Województwa lubuskie i kujawsko-pomorskie mają po dwa miasta wojewódzkie, odpowiednio: Zieloną Górę i Gorzów Wielkopolski oraz Toruń i Bydgoszcz.

nad Narwią – Łomża i Ostrołęka, nad Sanem – Przemyśl i nad Bobrem – Jelenia Góra. Nad pozostałymi rzekami przeważają gminy miejsko-wiejskie. W sumie jest ich 105, czyli 56% wszystkich miast nad najdłuższymi polskimi rzekami. Najwięcej takich miast leży nad Pilicą (90% wszystkich miast nad tą rzeką), następnie nad Notecią (85% wszystkich miast nad tą rzeką) oraz nad Bugiem (80% wszystkich miast nad tą rzeką). Najmniej miast w gminach miejsko-wiejskich położonych jest nad Łyną i Odrą (odpowiednio 33% i 35%). Uwzględnić należy jeszcze specyficzną sytuację miast położonych nad Nysą Łużycką, jest wśród nich bowiem tylko jedno w całości polskie miasto (Pieńsk), będące stolicą gminy miejsko-wiejskiej, a pozostałe trzy polskie miasta (również w gminach miejsko-wiejskich) są częściami miast przedwojennych podzielną granicą. Wydaje się, że gdyby funkcjonowały razem z częścią niemiecką, miałyby wyższą pozycję w podziale administracyjnym.

Tak duże znaczenie wielu miast położonych nad najdłuższymi polskimi rzekami wynika przede wszystkim z ich historii, w której obecność rzeki współdecydowała o lokacji, najczęściej razem z przebiegiem szlaku handlowego. Ważne były również decyzje polityczne dotyczące wyboru siedziby władzy, głównie o zasięgu ponadregionalnym, które wpływały na miasta nobilitując. Stworzone dawniej relacje i hierarchie dotyczące miast i wiejskich jednostek osadniczych utrwały się przez wieki, wyznaczając ciężenia społeczne i gospodarcze. To zaś wytworzyło prestiż i rangę niektórych miast. Aktualny podział administracyjny Polski jedynie to legalizuje.

Mosty i przeprawy promowe w miastach

W miastach nad najdłuższymi polskimi rzekami zbudowano w sumie ok. 414 mostów drogowych oraz ok. 69 kolejowych⁶. Najwięcej mostów znajduje się na najdłuższej Wiśle: 78 drogowych (w tym 18 w dwóch pierwszych miastach: Wiśle i Ustroniu, gdzie szerokość rzeki nie jest imponująca) i 16 kolejowych. Na Odrze istnieją 64 mosty drogowo, w tym 15 we Wrocławiu⁷, 10 w Szczecinie oraz po osiem w Opolu i czeskiej Ostrawie. W 22 mniejszych miastach nadodrzańskich są tylko 23 mosty, a w trzech polskich miastach nadodrzańskich nie ma żadnego; ich funkcje skupiają się wyłącznie na jednym brzegu. Także w trzech nadodrzańskich miastach niemieckich brakuje mostów, ale tam zdecydował o tym przebieg granicy. Mosty nad Odrą najmocniej odczuły skutki działań wojennych, a wielu wysadzonych w 1945 r. do dziś nie odbudowano. Nad Wartą wzniesiono 62 mosty, w tym 18 w Częstochowie i 10 w Myszkowie (gdzie rzeka nie jest zbyt szeroka) oraz sześć w Poznaniu. W pozostałych 18 miastach nadwarciańskich (bez Zawiercia, gdzie jest aż 20 przejść nad tą rzeką) istnieje 28 mostów. Warta płynie przez centralne województwa Polski i tym samym więcej jest miejsc, w których występuje potrzeba jej przekraczania.

Inaczej jest nad nadgranicznym Bugiem, gdzie mosty znajdują się tylko w trzech z pięciu polskich miast. Nad Narwią mosty posiada dziewięć z 10, nad Sanem – 10 z 13, nad Pilicą – 9 z 10 miast, a nad Nysą Łużycką jedynie niemiecki Rothenburg/Oberlausitz położony jest na jednym brzegu. Aż 50 mostów zbudowano w trzech czeskich miastach w początkowym odcinku rzeki (Jablonec nad Nisou, Liberec, Hrádek nad Nisou). Nad Notecią, Wieprzem, Bobrem i Łyną wszystkie miasta mają mosty. Wartość współczynnika występowania mostów w miastach⁸ jest największa w tych położonych nad Nysą Łużycką (5,8), Łyną (3,8) i Bobrem (3,1), a policzona bez dużych miast (które zwykle posiadają kilka mostów) wyróżnia Nysę Łużycką (3,8), Bóbr (2,4) oraz Pilicę (2,1). Najniższe wyniki dla obu typów obliczeń występują dla Bugu (0,8), jednak współczynnik policzony dla miast mniejszych najniższe wartości wykazuje dla Odry (0,5) i Łyny (0,7), co wydaje się wskazywać na powojenne zaniechania. Na Wiśle braki w infrastrukturze mostowej dopełnia siedem przepraw promowych. Ich liczba zmniejsza się, gdyż w 2008 r. na tej rzece było ich 14, na Odrze – 9, a na Warcie – aż 24 (Rymsza, Rymsza, 2010, s. 306). Nad Wisłą, w Płocku, w 2007 r. oddano do użytku najdłuższy most w Polsce – Most Solidarności, którego długość całkowita wynosi 1712 m.

⁶ Szacunkowe obliczenia własne na podstawie geoportalu Google Maps.

⁷ Liczba szacowana na podstawie geoportalu Google Maps, ponieważ Urząd Miasta Wrocławia nie podaje dokładnej liczby mostów i kładek w mieście (dostępne są tylko dane przedwojenne i dotyczące przejść komunalnych).

⁸ Policzonego poprzez iloraz liczby mostów i liczby miast.

Most to najważniejsze urządzenie, które jest wyrazem znaczenia rzeki dla funkcjonowania miasta. Liczba mostów kolejowych pokazuje przede wszystkim jego pozycję w relacjach krajowych i międzynarodowych, bo ich budowa jest zwykle zbyt kosztowna na tworzenie lokalnych połączeń. Dla miasta ważniejsze są współcześnie mosty drogowe, które nie tylko przyciągają ruch tranzytowy (temu służą głównie te na obwodnicach i autostradach na obrzeżach miasta), lecz także skupiają użytkowników w miejscach przeprawy. Ulice prowadzące do mostów są głównymi arteriami komunikacyjnymi miasta, a w dzielnicach zabytkowych i najbardziej prestiżowych skupiają najdroższe sklepy, lokale gastronomiczne czy rozrywkowe. Mniejsze mosty bywają też miejscami symbolicznymi, dominantami zabudowy miejskiej, budowlami wyraźnie widocznymi i podnoszącymi zalety miejskich krajobrazów.

Wpływ rzeki na funkcjonowanie i rozwój miasta

Problemami miast zlokalizowanych nad najdłuższymi polskimi rzekami, w kontekście ich obecności na obszarze miejskim, są bariery ich zyskownego wykorzystania. Zaliczają się do nich te, które generowane są zarówno przez wewnętrzne realia miejskie, jak i przez oddziaływania zewnętrzne. Do pierwszej grupy należą uwarunkowania dotyczące możliwości rewitalizacji miejskich terenów nadbrzeżnych, często zabudowanych zabytkowymi obiektami. Ich współczesne użytkowanie wymaga nie tylko znacznych nakładów (czasami zasilanych funduszami krajowymi czy europejskimi), lecz przede wszystkim – dobrego pomysłu, adaptującego stare porty, składy czy przystanie do potrzeb dzisiejszych mieszkańców i innych użytkowników miast (np. Bulwar Filadelfijski w Toruniu). Tego rodzaju obiekty zwracają uwagę deweloperów zainteresowanych ich atrakcyjną lokalizacją; zwykle trzeba je chronić, aby zachowały wygląd charakterystyczny dla miasta. Mogą też przyciągać turystów i prestiżowe funkcje usługowe, oddziałując swoim urokiem współtworzonym przez sąsiedztwo rzeki. Istotnym zagrożeniem dla terenów nadrzecznych są jednak potencjalne powodzie, które wymagają podejmowania specjalnych działań zabezpieczających, jak np. wybudowane jeszcze przed I wojną światową, dziś już zabytkowe, bulwary wiślane w Krakowie czy zbiornik Racibórz Dolny, który m.in. rozwiązał problem zalewania dzielnic Wrocławia czy Opola wodami Odry, a we wrześniu 2024 r. uratował jeszcze wiele innych miejsc przed powodzią. Te bardzo kosztowne inwestycje są całkowicie uzasadnione wysokością strat, jakie może spowodować zalanie gęsto zaludnionych i intensywnie zabudowanych dzielnic dużego miasta⁹.

W kontekście bezpośredniego sąsiedztwa rzeki bardzo źle jest oceniane odwracanie się od niej miasta, np. za sprawą betonowych kanałów przyspieszających nurt i tym samym ułatwiających spływ znacznych ilości wody w momentach intensywnych opadów. Miasto traktuje wtedy rzekę jako część systemu kanalizacji, o którego sprawność trzeba dbać, gdyż jest koniecznym elementem infrastruktury komunalnej, ale niekoniecznie nadającym się do podziwiania. W polskich miastach (np. w Katowicach w korycie Rawy) takie inwestycje realizuje się ku niezadowoleniu części mieszkańców, ale dotyczą one mniejszych rzek. W największych miastach zlokalizowanych nad najdłuższymi polskimi rzekami betonuje się tylko brzegi (zwykle pas szerokości kilku metrów), najczęściej na odcinku paru kilometrów, obejmującym dostęp z centrum lub dzielnic zabytkowych. Dużym nakładem środków buduje się także coraz bardziej popularne bulwary nadrzeczne, tworząc z nich atrakcyjne przestrzenie publiczne wykorzystywane przez mieszkańców do codziennego wypoczynku czy jako alternatywę dla kontaktu z naturą, gdy brakuje czasu na wyjazd poza miasto. W miesiącach letnich spotykają się tam tłumy miejscowych i turystów. Ciągłe jeszcze niektóre odcinki rzek (głównie początkowe) mogą stanowić miejsca przeznaczone do wędkowania i kąpieli (np. w rzece Wiśle w Ustroniu), ale miasta muszą tam tworzyć bezpieczny do nich dostęp.

Czynniki zewnętrzne oddziałujące na miejskie funkcje to przedsięwzięcia regulujące rzeki (np. zapory z hydroelektrowniami), które w czasach poszukiwania czystych źródeł energii stają się coraz bardziej popularne¹⁰. Powstają poza miastami, lecz ich budowa zmienia rzekę (jak

⁹ Tylko w jednym mieście – Wrocławiu – w czasie powodzi w 1997 r. woda zalała prawie 40% jego powierzchni, zginęły cztery osoby, ucierpiało ok. 200 mieszkańców, a straty oszacowano na 99,2% budżetu miasta na 1997 r., czyli ponad 800 mln zł, www.wroclaw.pl/dla-mieszkanca/powodz-1997 (dostęp: 12.03.2024).

¹⁰ Na austriackim odcinku Dunaju (357 km) zbudowano aż 10 hydroelektrowni, ale w Polsce obecnie mamy tylko 18 hydroelektrowni o mocy powyżej 5 MW (wszystkich 770, w tym na Wiśle tylko we Włocławku), choć przed II wojną światową było ich 6805 (Kasperek, 2020, s. 31).

np. sztuczne zbiorniki kontrolujące przepływ wody; zwykle oferujące również funkcje rekreacyjne dla mieszkańców miast). Od lat dziewięćdziesiątych XX w. podejmuje się także korzystne działania prawne dotyczące zagrożeń środowiskowych związanych z zanieczyszczeniem rzek. Ich stan poprawia się dzięki coraz skuteczniejszej kontroli i wprowadzeniu kar, ale skala zaniedbań sięgających jeszcze czasów socjalizmu w Polsce wciąż wymaga wielu lat oczyszczania wód (np. problem zanieczyszczenia Odry przez skutki występowania złotych alg od 2022 r.). Miasta funkcjonują biernie przy brudnej rzece, ale gdy jakość wód się poprawia, chętnie znowu zwracają uwagę na jej zalety. Obecnie jednak tylko 1,1 % wszystkich polskich rzek spełnia kryteria dobrego stanu (*Biała księga polskich rzek*, 2023) i miasta jedynie częściowo doceniają ich przebieg przez swoje tereny (bo zwykle to jakiś mało znany fragment biegu rzeki przez las czy bagna, a to, co znajduje się bliżej i pozostaje widoczne, nie jest takie czyste). Szczególnym problemem pozamiejskim pozostaje także graniczny charakter dolnej Odry, Bugu i Nysy Łużyckiej, który jest przyczyną mniejszego wykorzystania tych rzek w porównaniu z latami przedwojennymi, a w związku z tym – spadku znaczenia miast ulokowanych nad ich brzegiem. Przez dziesięciolecia uniemożliwiano nie tylko powstawanie miast przy granicznych rzekach, lecz nawet zacieśnianie współpracy miast nimi podzielonych, które dziś w realiach unijnych nadrabiają relacje poprzez handel, wspólny rynek pracy i turystykę (UM Görlitz, 2011). Wszystkie miasta zlokalizowane nad najdłuższymi polskimi rzekami mają jednak dostęp do wyjątkowego zasobu, jakim jest ważna rzeka, i dopóki będzie ona płynąć, mogą starać się zyskownie go wykorzystać, aby wzbogacić warunki realizacji swoich funkcji (np. poprzez sprzedaż produktów miejskich, w których „składzie” jest widok na rzekę) i wesprzeć plany rozwoju miasta.

Podsumowanie

Miasta zlokalizowane nad najdłuższymi polskimi rzekami stanowią grupę najważniejszych miast w naszym kraju. Potwierdza to ich liczba, wielkość powierzchni i mnogość mieszkańców. Istnieją od wieków i od początków lokacji to właśnie rzeka była istotnym elementem uzasadniającym funkcje miejskie. Często stanowiły centralne ośrodki regionów, skupiając handel i wytwórczość. Były i są miejscami koncentracji działalności wielu podmiotów, dzięki udziałowi w rozbudowanych systemach komunikacji drogowej, wpisujących się w istnienie mostów czy przepraw promowych. Pozostają jeszcze ciągle ważnymi punktami transportu rzeczno-transportowego, którego zalety coraz wyraźniej dostrzegają kreatorzy założeń europejskiej polityki transportowej.

Duża rzeka oddziałuje zarówno na warunki naturalne terenów ją otaczających, jak i na możliwości tworzenia sąsiadującego z nią zagospodarowania, w tym na powstawanie i funkcjonowanie miast. Jest czynnikiem przyczyniającym się do kreowania ich specyficznych cech, decydujących o wyjątkowej atrakcyjności. Miasta zawsze są tworem sztucznym, jako wybudowane dla zaspokajania potrzeb mieszkańców poprzez dostosowanie miejscowych warunków. Zmiany dokonywane przy ich rozbudowie mogą być znaczne, gdyż konstruktorzy urządzeń infrastruktury preferują miejsca płaskie i rozległe. Chociaż wzgórza dodają miastom malowniczości, użytkowanie budynków i budowli na nich zlokalizowanych (zwykle droższych niż te położone w dolinie) czasami stanowi wyzwanie dla służb zapewniających obsługę infrastrukturalną (trudniejsze może być np. zapewnienie odpowiedniego ciśnienia wody czy odśnieżanie). Poprzez korzystną dla wielu form użytkowania niwelację traci się większość zalet różnorodności ukształtowania terenów miast i w tym kontekście rzeka staje się często najważniejszym elementem naturalnym na ich obszarze. Współcześnie, w wielu miastach oczekuje się, że takim pozostanie i będzie miejscem spotkania ludzi i przyrody. Wówczas jednak jej wykorzystanie gospodarcze musi być ograniczone. Przede wszystkim dotyczy to znaczenia dłuższych rzek w tradycyjnym transporcie, bo jeśli mają być dostosowane do wymagań ekologicznych, tylko w minimalnym stopniu pozostaną ważnymi drogami wodnymi. Zawsze mogą być potencjalnym źródłem wody pitnej, choć wielkość nakładów na jej uzdatnianie będzie wzrastać i w wielu miejscach (i miesiącach) jej pobór może być niewystarczający w stosunku do potrzeb. Pozostaje użytkowanie turystyczne i rekreacyjne (którego rozwój obserwujemy w ostatnich dziesięcioleciach), stając się ważnym źródłem dochodu, choć w wielu przypadkach – głównie dla małych miast i wsi. Większe miasta mogą korzystać z rzek poprzez porty, mariny, przystanie, bulwary, plaże itp. Ich sąsiedztwo zawsze ma oryginalny urok współtworzony przez malowniczość nadbrzeżnych krajobrazów i oddziaływanie na klimat, co przekłada się również na zyski

deweloperów zainteresowanych zagospodarowaniem terenów z widokiem na rzekę. Mgły, kra, fale, wiry i inne zjawiska są inspiracją dla artystów, ale i przedmiotem zachwytu mieszkańców czy turystów. Duża rzeka wyróżnia miasto, przez które płynie, i odciska swoje piętno na jego zagospodarowaniu. Miasto współcześnie raczej zwraca się ku niej, starając się ją wykorzystać jako zasób przestrzenny. W jakim stopniu jest doceniana, zależy od mieszkańców i władz.

Bibliografia

- Adamiczka, H., Adamiczka, B. (2016). Rozwój, odrzucenie, powrót-fazy interakcji miasto-rzeka w kontekście Wrocławia. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 443, 11–22. doi: 10.15611/pn.2016.443.01
- Angiel, J. (2016). *Rzeki i ich wartości w edukacji geograficznej*. Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych.
- Bernat, S. (2010). Doliny rzeczne i ich percepcja. *Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego*, 13, 167–178.
- Biała księga polskich rzek (2023). *Biała księga polskich rzek. Lekcja płynąca z katastrofy odrzańskiej*. Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi. <https://www.clientearth.pl/media/enpbr451/2023-03-21-biala-ksiega-polskich-rzek-raport.pdf> (dostęp: 30.01.2024).
- Bocheńska-Niemiec, A., Anwajler, K., Lis, A. (2017). Rzeka w mieście – odmienne typy sytuacji przestrzennej dwóch odcinków rzeki Odry w kontekście aktywności fizycznej wrocławskiej młodzieży. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 467, 141–153. doi: 10.15611/pn.2017.467.12
- Bogdanowski, J. (1993). Problemy architektury krajobrazu rzeczno. W: J. Kułtuniak (red.), *Rzeki. Kultura, cywilizacja, historia*, (t. 2, s. 61–75). „Śląsk”.
- Gadomska, W. (2008). Rzeka Łyna i tereny nadrzeczne miejscem rekreacji, turystyki i sportu. *Nauka Przyroda Technologie* 2(4), 1–7.
- Gzell, S. (2015). Nadwodna lokalizacja – co to dziś oznacza dla miasta? *Przestrzeń i Forma*, 24(1), 113–128.
- Jankowski, G. (2012). Wrocławski węzeł wodny jako element kształtujący krajobrazy nadrzeczne Wrocławia. *Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego*, 18, 59–69.
- Kałuski, S. (1994). Rzeki a granice polityczne. W: J. Kułtuniak (red.), *Rzeki. Kultura, cywilizacja, historia* (t. 3, s. 67–85). „Śląsk”.
- Kasperek, R. (2020). Perspektywy rozwoju energetyki wodnej w Polsce. *Polish Journal for Sustainable Development*, 24(2), 29–38.
- Kielczewska-Zaleska, M., Grodek, A. (1946). *Odra-Nisa: Najlepsza granica polski*. Wydawnictwo Instytutu Zachodniego.
- Klimek, M., Bosowski, W. (2022). Development of riverside areas in the context of the attractiveness for residents. *Civil and Environmental Engineering Reports*, 32(2), 174–192.
- Kosiński, W. (2001). Krajobraz miast nadrzecznych. *Architektura Krajobrazu*, (2–3), 4–16.
- Krauze-Tomczyk, I. (2006). *Nazewnictwo Geograficzne Polski*, t. I: *Hydronimy*. Główny Urząd Geodezji i Kartografii, https://www.kazior5.pl/poradnik/wykaz_wod_plynacych.pdf (dostęp: 11.04.2023).
- Kutrzeba, S. (1920). *Żeglarstwo wiślane*. Polskie Towarzystwo Krajoznawcze.
- Kutrzeba, S. (1922). *Wiśła w historii gospodarczej dawnej Rzeczypospolitej Polskiej*. Polskie Towarzystwo Krajoznawcze.
- Lis, A., Bocheńska-Skałicka, A., Burdziński, J., Gubański, J., Walter, E. (2017). Uwarunkowania przestrzenne, prawne i społeczne w aktywizacji terenów nadrzecznych. Model konceptualny. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 467, 154–162. doi: 10.15611/pn.2017.467.13
- Liszewski, S. (1995). Geografia miast nadrzecznych. W: J. Kułtuniak (red.), *Rzeki. Kultura, cywilizacja, historia* (t. 4, s. 127–151). „Śląsk”.
- Łysień, M. (2012). Problemy miejskich terenów nadrzecznych. *Czasopismo Techniczne. Architektura*, 109(3-A), 299–304.
- Maurer, A. (2013). Przywrócenie rzeki miastu w kontekście rewitalizacji miast przemysłowych – wybrane przykłady. *Przestrzeń i Forma*, (19), 151–162.
- Milecka, M., Brankiewicz, I. (2008). Radomka w Radomsku – znaczenie rzeki w strukturze miasta przemysłowego. *Problemy Ekologii Krajobrazu*, 22, 305–314.
- Muszyńska-Jeleszyńska, D. (2013). Tereny nadrzeczne w aspekcie rozwoju i rewitalizacji miast. *Journal of Health Science*, 3(14), 99–107.

- Niedźwiecka-Filipiak, I., Borcz, Z. (2009). Wzajemne relacje małych miast i rzek. *Architektura Krajobrazu*, (4), 21–32.
- Rymsza, B., Rymsza, J. (2010). Cywilne przeprawy promowe jako element infrastruktury drogowej. *Zeszyty Naukowe/Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. gen. T. Kościuszki*, (3), 304–313.
- Sokołowski, D. (2016). Miasta zdegradowane we wschodniej części województwa mazowieckiego. *Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego*, 30, 72–94.
- Szafranek, E. (2014). Społeczne funkcje terenów nadrzecznych. W: M. Śliwa (red.), *Problemy i wyzwania w zagospodarowaniu przestrzennym terenów nadrzecznych miast* (s. 61–72). Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Urząd Miasta Görlitz (2011). *Handel i działalność gospodarcza w Europa-Mieście, Zgorzelec/Görlitz*. Europastadt Görlitz Zgorzelec GmbH.
- Wolińska, D., Sławiński, K. (2017). Zmiany znaczenia rzeki dla kształtowania przestrzeni miejskiej na przykładzie strumienia Cheonggyecheon w Seulu. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 447, 176–183. doi: 10.15611/pn.2017.467.15
- Wrzosek, A. (1976). Rozważania nad położeniem i rozwojem przestrzennym miast nadrzecznych. *Przegląd Geograficzny*, 48(4), 649–655.
- Zygmunt-Rubaszek, J. (2010). Na styku miasta i rzeki: uwagi o zagospodarowaniu terenów nadrzecznych we Wrocławiu i Głogowie. *Architektura Krajobrazu*, (4), 37–44.
- Żelazo, J. (2006). Renaturyzacja rzek i dolin. *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, 4(1), 11–31.

Miejski wymiar relacji polsko-południowokaukaskich

Studia Regionalne i Lokalne

Nr 1(99)/2025

© Authors 2025



ISSN 1509-4995

E-ISSN 2719-8049

doi: 10.7366/1509499519906

Dominik Lebioda

Absolwent studiów drugiego stopnia na kierunku stosunki międzynarodowe na Uniwersytecie Łódzkim, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych, ul. Składowa 43, 90-127 Łódź, Polska; e-mail: dominik.lebioda196@gmail.com; ORCID: 0000-0003-2583-459X

Abstrakt

Artykuł bada współpracę między miastami z Polski i Kaukazu Południowego, koncentrując się na jej formach i wspólnych projektach. Analiza opiera się na wynikach ankiety rozesyłanej do polskich miast, których liczba mieszkańców wyniosła powyżej 50 tys. Zawierała ona pytania dotyczące charakteru współpracy, realizowanych inicjatyw i znaczenia kwestii regionalnych w tych relacjach. Pozwoliło to na szczegółowe poznanie zaangażowania tych ośrodków w kontakty międzynarodowe. Głównym celem artykułu jest pokazanie, jak polskie miasta, poprzez projekty z miastami Armenii, Gruzji i Azerbejdżanu, wspierają dialog międzykulturowy i rozwój regionalny, podkreślając rosnącą rolę dyplomacji lokalnej.

Słowa kluczowe

dyplomacja miast, Kaukaz Południowy, Polska, samorząd, współpraca międzynarodowa

The Urban Dimension of the Polish-South Caucasian Relations

Abstract

The article examines cooperation between cities from Poland and the South Caucasus, focusing on its forms and joint projects. The analysis is based on the results of a questionnaire sent out to Polish cities with a population of more than 50,000. It included questions about the nature of cooperation, initiatives underway, and the importance of regional issues in these relations. This allowed for a detailed understanding of their involvement in international contacts. The main purpose of the article is to show how Polish cities – through projects with cities in Armenia, Georgia, and Azerbaijan – support intercultural dialogue and regional development, highlighting the growing role of local diplomacy.

Keywords

city diplomacy, South Caucasus, Poland, local government, international cooperation

Wprowadzenie

Współcześnie rośnie znaczenie strategiczne miast i regionów. Globalne metropolie stają się centrami handlu, innowacji, kultury i polityki (Acuto, 2013). Zmagają się one jednak z wyzwaniami związanymi z urbanizacją, nierównościami społecznymi, zmianami klimatycznymi i innymi globalnymi problemami. W związku z tym miasta oraz regiony coraz częściej angażują się w dyplomację międzynarodową, starając się realizować swoje interesy na arenie światowej, niezależnie od centralnych rządów. Robią to poprzez dyplomację miast i regionów rozumianą jako zaangażowanie w stosunki międzynarodowe i poprzez nawiązywanie stałych bądź doraźnych, formalnych i nieformalnych kontaktów z zamiarem realizacji własnych interesów na arenie międzynarodowej (Cornago, 2010, 2013, 2018).

Celem artykułu jest zbadanie współpracy polskich miast z ich odpowiednikami z Kaukazu Południowego. Pierwsza hipoteza zakłada, że współpraca między miastami z Polski i Kaukazu występuje, natomiast jest ona stosunkowo ograniczona. Mają miejsce partnerstwa długoletnie, ale ich intensywność jest niska. Druga natomiast dotyczy stwierdzenia, że miasta z Kaukazu Południowego wykorzystują dyplomację miejską do prezentowania własnych stanowisk w sprawach dotyczących

polityki i bezpieczeństwa regionu. By zweryfikować obydwie hipotezy, zadano następujące pytania badawcze:

- Jaka jest liczba partnerstw z Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu?
- Czy można znaleźć i wskazać charakterystyczne cechy partnerstw z Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu?
- Jakie są obszary współpracy?
- Czy dyplomacja miast jest narzędziem polityki zagranicznej państw Kaukazu Południowego?

Autor chciał także zbadać, czy Abchazja, Południowa Osetia oraz Górski Karabach¹ są częścią agendy w dialogu pomiędzy partnerami. Zamiarem autora jest ponadto ustalenie, czy takie wydarzenia, jak otrzymanie przez Gruzję statusu państwa kandydującego do Unii Europejskiej i migracja Ormian z Górskiego Karabachu do Armenii w 2023 r. były podejmowane w rozmowach z polskimi partnerami.

W tym celu autor postanowił przeprowadzić ankietę odnoszącą się do polskich miast. Kryteria oraz próba badawcza zostały wyjaśnione w dalszej części tekstu. Do analizy danych zebranych podczas badania ankietowego wykorzystano statystykę opisową. Zebrane dane przedstawiono za pomocą wykresów i tabel. Autor wykorzystał również metodę studium przypadku i skupił się na wybranych relacjach polskich miast z ich partnerami z Kaukazu Południowego.

W dotychczasowej literaturze na temat paradyplomacji można znaleźć zarówno publikacje dotyczące przeglądu stanu polskiej dyplomacji subpaństwowej (Ksenicz, 2020; Dumala, 2018), jak i prace poświęcone konkretnym aspektom współpracy z samorządami wybranych państw. Należy tu wspomnieć m.in. o współpracy samorządów polskich i chińskich (Kamiński, Gzik, 2021), polskich i amerykańskich (Frenkel, 2021) czy też polskich i włoskich (Modzelewski 2024), a także o zaangażowaniu polskich miast w sieci miejskie (Gzik, 2020, Dumala, 2023). W polskiej literaturze mało jest pozycji poświęconych współpracy ze wschodnimi partnerami. Temat ten był poruszany w raporcie Taczyńskiej (2013) czy w pracy Skorupskiej (2015), jednakże skupiały się one na ogólnej współpracy na poziomie gminy, powiatu i województwa. Jak dotąd żaden badacz nie poddał analizie partnerstwa miejskie pomiędzy miastami z Polski i Kaukazu Południowego. Niniejszy artykuł ma na celu wypełnienie tej luki badawczej.

Teoretyczne aspekty międzynarodowej współpracy samorządów

Według Marchettiego termin „paradyplomacja” odnosi się do połączenia instytucji oraz praktyk pozwalających ośrodkom miejskim na wchodzenie w interakcje z państwami bądź aktorami niepaństwowymi, znajdującymi się poza granicą, w celu realizacji swoich interesów (Marchetti, 2021). W hierarchii jest ona niżej niż dyplomacja państwowa, ale wyżej niż dyplomacja obywatelska. Dyplomacja miejska² nie ma formalnego mandatu, ale jest zinstytucjonalizowana i wspierana przez mechanizmy wyborcze, czego nie można powiedzieć o aktywizmie obywatelskim. Dla Marchettiego dyplomacja miejska znajduje się pomiędzy klasycznie rozumianą podstawową dyplomacją państwową a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, cechującymi się niskim poziomem instytucjonalizacji politycznej czy nieformalnym mandatem międzynarodowym.

Istotnym podmiotem paradyplomacji jest miasto. Grandi definiuje je jako rząd lokalny. Jest to organ publiczny wybierany przez obywateli, który sprawuje władzę polityczną nad określonym terytorium i ludnością. W wyniku globalnego trendu decentralizacji państwo nie ma już bezpośredniego wpływu na wybór burmistrzów, coraz częściej są oni wyłaniani w wyborach powszechnych. Samorządy miejskie pozostają odpowiedzialne za świadczenie wielu usług publicznych, począwszy od mieszkalnictwa, poprzez gospodarkę odpadami, po transport publiczny (Grandi, 2020).

Miasta względnie od niedawna są traktowane przez literaturę jako aktorzy stosunków międzynarodowych. Choć zawsze odgrywały one rolę gospodarczą, będąc miejscami innowacji, skupiskami pracy czy ośrodkami kulturalnymi, to dziś zjawisko dyplomacji miast jest bardziej

¹ Państwo nieuznawane, nazywane również Republiką Arcah. Istniało w latach 1991–2023, zamieszkane wówczas głównie przez Ormian, formalnie przez społeczność międzynarodową postrzegane jako część Azerbejdżanu. Powstało w wyniku I wojny karabaskiej w latach dziewięćdziesiątych XX w.

² Część paradyplomacji skupiająca się wyłącznie na dyplomacji miast

rozpowszechnione. Lista tych, które oprócz istnienia w krajowym systemie miejskim aktywnie uczestniczą także w globalnej polityce, jest dłuższa niż w ubiegłym wieku. Duże miasta w Stanach Zjednoczonych, Chinach, Japonii czy Francji chętnie wykorzystują możliwości, jakie oferuje międzynarodowa obecność. Miasta jako podmioty subnarodowe można postrzegać jako przestrzeń, w której krzyżują się i umacniają globalne przepływy: kapitału, informacji, ludzi, towarów i usług (Tavares, 2016).

Dyplomacja miejska przybiera różne formy w zależności od warunków instytucjonalnych i możliwości politycznych. Decentralizacja jest dla dyplomacji miast zjawiskiem pozytywnym. Im większa, tym bardziej pozwala im na lepsze zarządzanie lokalnymi problemami. Choć sama przełamuje monopol państwa na uprawianie dyplomacji, to działania miast mogą się stać częścią międzynarodowej strategii państwa narodowego. Ministerstwo spraw zagranicznych może prowadzić dyplomację miejską, współpracując z organami lokalnymi. Dyplomacja na poziomie samorządowym i narodowym mogą harmonijnie współistnieć (Marchetti, 2021).

Skuteczna dyplomacja miejska wymaga przeniesienia części uprawnień i zasobów dyplomacji tradycyjnej w dół na szczeblach hierarchii – do organów samorządowych. Dotyczy to polityki środowiskowej, wymiany kulturalnej, edukacji i kwestii społecznych. To samorządy lokalne jako pierwsze stają przed wyzwaniami wynikającymi ze zmian klimatycznych, epidemii czy innych zjawisk. Rozwiązywanie ich poprzez szczebel lokalny przynosi pozytywne skutki na szczeblu państwowym i pokazuje, że oba typy dyplomacji mogą się uzupełniać (Tavares, 2016).

Wyniki badań

W celu zbadania współpracy polskich miast z ich odpowiednikami na Kaukazie Południowym przeprowadzono ankietę. Została ona rozesłana do 84 miast w Polsce, które mają ponad 50 tys. mieszkańców. Kryterium to wybrano zgodnie z definicją zaproponowaną przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD)³. Dane zbierano od końca sierpnia do końca października 2024 r. W kwestionariuszu zawarto następujące pytania:

- Czy Państwa miasto posiada miasta partnerskie/siostrzane/bliźniacze/zaprzyjaźnione z Armenii, Gruzji i Azerbejdżanu? Jeśli tak, to jakie?
- W którym roku / w jakich latach doszło do nawiązania współpracy z miastami z Armenii, Gruzji i Azerbejdżanu?
- Czy współpraca jest prowadzona na podstawie podpisanych umów (w każdym poszczególnym przypadku)?
- Jakie obszary obejmuje współpraca z poszczególnymi miastami z Armenii, Gruzji i Azerbejdżanu: kultura, sport, edukacja, gospodarka, turystyka, ochrona zdrowia, ochrona środowiska, urbanistyka, planowanie przestrzenne, inne (jakie)?
- Czy w ciągu ostatnich pięciu lat podejmowano wspólne aktywności z miastami z Armenii, Gruzji i Azerbejdżanu? Jeśli tak, to jakie (w każdym poszczególnym przypadku)?
- Czy miasta z Gruzji, Armenii, Azerbejdżanu podejmowały kwestię terenów spornych, tj. Górskiego Karabachu, Abchazji i Osetii Południowej? Jeśli tak, to w jaki sposób?
- Czy miasta z Gruzji z okazji otrzymania statusu państwa kandydującego do Unii Europejskiej podejmowały dialog/czynności związane z procesem przystępowania do UE?
- Czy miasta z Armenii w związku z nagłym przybyciem znacznej liczby uchodźców z Górskiego Karabachu po wrześniu 2023 r. podejmowały dialog związany z potrzebą pomocy humanitarnej?

Z 84 badanych podmiotów autor uzyskał odpowiedzi od 81, przy czym w przypadku trzech miast odpowiedź na pytanie o udział w badaniu była odmowna. Ostatecznie, wskutek błędów technicznych, nie uwzględniono także odpowiedzi z jednego miasta. W sumie przebadano 77 miast, co stanowi 92% badanej populacji; tym samym wyniki można uznać za istotne statystycznie.

³ Obszary miejskie w krajach OECD są klasyfikowane jako:

- duże obszary metropolitalne, jeśli ich populacja wynosi 1,5 mln lub więcej;
- obszary metropolitalne, jeśli ich populacja wynosi od 500 tys. do 1,5 mln;
- średnie obszary miejskie, jeśli ich populacja wynosi od 200 do 500 tys.;
- małe obszary miejskie, jeśli ich populacja wynosi od 50 do 200 tys.

W wyniku badań stwierdzono, że 13 miast, tj. 17%, ma partnerów z Kaukazu Południowego. Są to: Warszawa, Kraków, Łódź, Rzeszów, Lublin, Zielona Góra, Wrocław, Suwałki, Poznań, Białystok, Płock, Chełm i Świdnica. Z uzyskanych danych wynika, że najwięcej partnerstw jest zawieranych z miastami z Gruzji (14). Kierunek gruziński zdecydowanie przewyższa pozostałe państwa – trzy umowy zostały podpisane z miastami w Armenii, natomiast w Azerbejdżanie tylko z jednym. Wszystkie wymienione wyżej miasta mają co najmniej jednego partnera z Gruzji. Współpracę z miastami w Armenii prowadzą: Warszawa, Białystok i Lublin. Z Sumgaitem w Azerbejdżanie współpracę prowadzi Białystok.

Forma współpracy jest różnorodna. Na 18 partnerstw dziewięć działa na podstawie listu intencyjnego, sześć – na podstawie umowy o współpracy, dwa – na podstawie porozumienia i jedno – na bazie memorandum. List intencyjny jest mniej sformalizowaną formą współpracy. W jego ramach oba podmioty decydują obiecać sobie coś, co zostanie wykonane w przyszłości. Innymi słowy, wyrażają chęci i dobre zamiary względem siebie i przyszłej umowy, którą planują zawrzeć. Sytuacja wygląda podobnie w przypadku memorandum, które jest wstępnym porozumieniem.

Tab. 1. Polskie miasta i ich kaukaski partnerzy

Miasto	Miasto partnerskie	Rok podpisania umowy/listu intencyjnego	Typ podpisanej umowy
Białystok	Giumri (AM)	2013	List intencyjny
	Sumgait (AZ)	2013	List intencyjny
	Gori (GE)	2013	List intencyjny
Chełm	Ozurgeti (GE)	2022	Umowa partnerska
Kraków	Tbilisi (GE)	2009	Umowa partnerska
Lublin	Tbilisi (GE)	2009	Umowa partnerska
	Wanadzor (AM)	2017	List intencyjny
Łódź	Rustawi (GE)	1995	Porozumienie o współpracy
Płock	Rustawi (GE)	2016	Umowa partnerska
Poznań	Kutaisi (GE)	2009	Umowa partnerska
Rzeszów	Telawi (GE)	2013	List intencyjny
Suwałki	Poti (GE)	2017	List intencyjny
Świdnica	Kobuleti (GE)	2021	Memorandum porozumienia o współpracy
Warszawa	Tbilisi (GE)	2010	Porozumienie o przyjaźni
	Erywań (AM)	2013	List intencyjny
Wrocław	Batumi (GE)	2019	Umowa o współpracy
Zielona Góra	Telawi (GE)	2012	List intencyjny
	Batumi (GE)	2022	List intencyjny

AM – Armenia; AZ – Azerbejdżan; GE – Gruzja

Źródło: opracowanie własne.

Tylko część partnerstw opiera się na tradycyjnych umowach. Duża liczba listów intencyjnych może wskazywać, że miasta te zamierzały najpierw niejako „przetestować” współpracę z miastami z Kaukazu, zanim zdecydowałyby się na zawarcie tradycyjnego partnerstwa. Wśród pozostałych 64 miast, które nie mają formalnego partnerstwa, taką współpracę próbowały nawiązać Gdynia, Gniezno, Wałbrzych oraz Łomża.

W 2018 r. zainicjowano pierwsze kontakty między Gnieznem a Gabalą z Republiki Azerbejdżanu. Wtedy do Polski przyleciała azerbejdżańska delegacja, która wraz z ówczesnym ambasadorem Hasanem Hasanovem złożyła kwiaty pod pomnikiem przyjaźni polski-azerbejdżańskiej (Urząd Miejski w Gnieźnie, 2018). W 2021 r. Rada Miasta Gniezna podjęła uchwałę, by nawiązać współpracę, umowa jednak nie została nigdy zawarta (Korespondencja elektroniczna z miastem Gnieznem z dnia 22.09.2024 r.). Władze miasta Wałbrzycha podjęły natomiast próbę nawiązania relacji z gruzińskim ośrodkiem Tkibuli. W 2022 r. podczas święta Barbórki podjęto delegację z tego miasta, czego efektem było podpisanie listu intencyjnego nt. przyszłej współpracy. Wolę współpracy Rada Miejska Wałbrzycha powtórzyła uchwałą w kwietniu 2023 r. Ostatnim krokiem powinna być polska

rewizyta w Tkibuli, do której jednak jeszcze nie doszło (Korespondencja elektroniczna z miastem Wałbrzychem, 2024).

Gdynia w 2009 r. nawiązała kontakt z gruzińskim miastem Rustawi w ramach projektu „AIA – społeczny wymiar ekonomii miasta i regionu Rustawi”, realizowanego w programie „Polska Pomoc”⁴. Wizyta delegacji z Gruzji była przygotowana przez Stowarzyszenie Rozwoju Gospodarczego Gmin ze Szczecina we współpracy z miastem Gdynią i Rustawi. Dzięki tej wizycie w 2010 r. podpisano list intencyjny w sprawie współpracy, jednakże na tym poprzestano (Korespondencja elektroniczna z miastem Gdynią, 2024). W czerwcu 2024 r. miasto Łomża podpisało list intencyjny w sprawie współpracy z dzielnicą Vake w Tbilisi. Planowane działania miały dotyczyć sfery naukowej, kulturalnej i gospodarczej (Korespondencja elektroniczna z miastem Łomżą, 2024).

Tab. 2. Obszary współpracy między miastami z Polski i Kaukazu Południowego

	Białystok	Chełm	Kraków	Lublin	Łódź	Płock	Poznań	Rzeszów	Suwałki	Świdnica	Warszawa	Wrocław	Zielona Góra	Suma
Gospodarka	x				x	x			x		x		x	6
Edukacja i kultura	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13
Polityka społeczna			x					x		x	x	x		5
Sport i turystyka		x	x	x	x	x		x		x	x	x	x	10
Budowa społeczeństwa obywatelskiego											x			1
Propagowanie wartości europejskich, np. rządów prawa											x			1
Wzmocnienie więzi z Polską i UE	x										x			2
Marketing miasta				x							x			2
Good governance				x							x			2
Przestrzeganie praw człowieka											x			1
Przygotowanie samorządów do korzystania z programów i funduszy europejskich							x				x			2
Sektor organizacji pozarządowych											x			1
Współpraca rozwojowa		x	x			x		x	x		x			6
Ekologia i ochrona środowiska		x	x		x			x			x			5
Rolnictwo							x							1
Infrastruktura i logistyka								x			x			2
Ochrona zdrowia		x			x						x	x		4
Gospodarka mieszkaniowo-komunalna		x												1
Projekty wspierane przez MSZ i UE							x		x					2
Współpraca naukowa			x		x		x						x	4

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2 przedstawia współpracę między podmiotami z Polski i Kaukazu oraz obejmuje odpowiedzi udzielane przez konkretne miasta. Współpraca koncentruje się na edukacji, kulturze, sporcie oraz turystyce. Wśród innych wyróżniających się obszarów należy wymienić politykę społeczną, gospodarkę, ekologię i środowisko oraz pomoc rozwojową. Samorządy z Kaukazu są także zainteresowane polskimi doświadczeniami z zakresu ochrony zdrowia, logistyki i infrastruktury.

⁴ Program współpracy rozwojowej realizowany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych we współpracy z innymi organami administracji rządowej i samorządowej, organizacjami międzynarodowymi oraz organizacjami pozarządowymi. Współpraca rozwojowa opiera się na trzech filarach: pomocy rozwojowej obejmującej działania niosące wsparcie w zakresie transformacji systemowej, dobrego zarządzania, demokracji i praw człowieka; pomocy humanitarnej; edukacji globalnej.

Dochodzi również do współpracy mającej na celu wzmocnienie więzi z Polską, w tym do realizacji projektów wspieranych przez MSZ czy UE.

Z uzyskanych odpowiedzi można wywnioskować, że podstawę współpracy takich miast, jak Płock, Świdnica, Zielona Góra, Rzeszów, Kraków, Białystok i Łódź stanowią wizyty oficjalne. Są to odwiedziny u miasta partnerskiego z okazji ważnych uroczystości lokalnych bądź poświęcone konkretnym obszarom: kulturze, edukacji, sprawom młodzieży i funkcjonowaniu samorządów. W przypadku Łodzi, Krakowa, Białegostoku i Rzeszowa można powiedzieć, że ich współpraca z kaukaskimi partnerami jest mało intensywna, a najlepsze lata ma za sobą (Korespondencja elektroniczna z: miastem Łodzią, 2024; miastem Krakowem, 2024; miastem Białymstokiem, 2024; miastem Rzeszowem, 2024).

Płock, Świdnica i Suwałki kilkakrotnie gościły u siebie gruzińskie delegacje z okazji wydarzeń kulturalnych, takich jak Vistula Folk Festival, Pikniki Europejskie, Dni Miasta. Aktywność tych podmiotów koncentruje się wokół inicjatyw z obszaru kultury, przez co okazji do spotkań jest więcej. Jednak, jak same miasta przyznają, ostatnie wydarzenia na świecie utrudniły współpracę, której tempo dopiero wraca do normy. Wśród powodów, dla których polskie miasta zawiązały zagraniczne więzi, są kontakty na poziomie urzędów marszałkowskich, jak choćby *twinning* Województwa Dolnośląskiego z Autonomiczną Republiką Adżarii. Do innych czynników można również zaliczyć konkretne gałęzie gospodarki, jak np. przemysł winiarski Zielonej Góry (Korespondencja elektroniczna z: miastem Płockiem, 2024; miastem Świdnicą, 2024; miastem Zieloną Górą, 2024, 2025; miastem Suwałkami, 2024, 2025).

Zakres współpracy między Poznaniem a Kutaisi obejmuje: naukę, kulturę, targi, realizację wspólnych projektów wspieranych przez MSZ (w tym „Polskiej Pomocy”) i UE oraz korzystanie z doświadczeń w pozyskiwaniu środków pomocowych. Dzieli się one także doświadczeniami w dziedzinie zarządzania miastem, w tym funduszami miejskimi i funkcjonowaniem infrastruktury miejskiej. Współpraca między miastami ma charakter regularny. Opiera się na udziale w konferencjach i targach organizowanych zarówno w Kutaisi, jak i w Poznaniu. (Na przykład udział poznańskiej delegacji w Międzynarodowym Forum Gospodarczym w latach 2019 i 2021 oraz w obchodach Święta Miasta Kutaisi w 2019, 2023 i 2024 r. czy gruzińskiej delegacji w Targach Tour Salon w 2020, 2021, 2022 r. w Poznaniu. Ponadto przedstawiciel Poznania brał udział jako panelista w sesji „Optymalizacja zarządzania projektami w miastach gotowych na przyszłość” w trakcie Międzynarodowego Forum Kutaisi [KIF] w 2024 r.) (Korespondencja elektroniczna z miastem Poznaniem, 2024).

Współpraca Chełma z Ozurgeti została zainicjowana realizacją wspólnego projektu w ramach programu „Polska Pomoc” – „Marka turystyczna szansą wzmocnienia branży turystycznej Gurii i Euroregionu Bug” współfinansowanego ze środków MSZ. W ramach tego projektu odbyły się wizyty studyjne w Chełmie i w regionie Gurii, gdzie położone jest miasto Ozurgeti. Delegacja z Gruzji gościła w Chełmie dwukrotnie; raz byli to przedstawiciele samorządu, drugim razem przybyły grupy muzyczne i taneczne, których koncert zorganizowano dla mieszkańców miasta w Chełmskim Domu Kultury. Sama współpraca dotyczy obszarów oświaty i wychowania, kultury, sportu i turystyki, ochrony środowiska oraz kształtowania świadomości ekologicznej społeczeństwa. Miasta wymieniają się doświadczeniami w sprawach gospodarki mieszkaniowo-komunalnej, architektury, rozwoju budownictwa, ochrony zdrowia i opieki społecznej oraz samorządów miejskich (Korespondencja elektroniczna z miastem Chełmem, 2024).

Warszawa współpracuje z Tbilisi w obszarach: administracji samorządowej, infrastruktury, zarządzania ruchem, edukacji, kultury, podnoszenia jakości życia mieszkańców, rozwoju rynku pracy, sportu, turystyki oraz wzmacniania więzi z Polską i UE. Dla Tbilisi ważne również były aktywności dotyczące tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, w tym poprawa sytuacji związanej z prawami człowieka i praworządnością. W liście intencyjnym zawarto także zapis dotyczący współpracy w przygotowaniu samorządu gruzińskiego do korzystania z funduszy i programów europejskich oraz tworzenia dogodnych warunków dla organizacji pozarządowych i działaczy z sektora prywatnego (Korespondencja elektroniczna z miastem Warszawą, 2024, 2024). Jednak od długiego czasu nie podejmowano wspólnych inicjatyw, a ostatnie spotkanie studyjne odbyło się w 2013 r., co oznacza, że współpraca jest nieaktywna (Korespondencja elektroniczna z miastem Warszawą, 2025).

Miasto Warszawa w ostatnich latach zaczęło powoli odchodzić od tradycyjnej formuły miast partnerskich na rzecz aktualnych projektów, które bardziej angażują miasta z zagranicy. Taka formuła jest bardziej efektywna. W odpowiedzi przesłanej przez Urząd Miasta Stołecznego Warszawy wynika, że współpraca opiera się na wizytach. Spośród nich można wyodrębnić dwa typy. Pierwszy to oficjalne delegacje, które spotykały się z reprezentantami miast partnerskich, drugie to wizyty robocze, których celem było omawianie planowanych projektów lub ich implementacja (Korespondencja elektroniczna z miastem Warszawą, 2024).

Drugim partnerem Warszawy z Kaukazu jest Erywań. Współpraca opiera się na wymianie doświadczeń poprzez wizyty ekspertów w dziedzinie samorządu lokalnego, usług komunalnych, w tym infrastruktury, zarządzania ruchem drogowym, kultury oraz na wszelkich działaniach mających wpływ na poprawę jakości życia w obu stolicach (Korespondencja elektroniczna z miastem Warszawą, 2024). Podobnie jak powyżej, podstawową formą współpracy są delegacje. Warszawa i Erywań uczestniczą również w projekcie „Capital Cities – współpraca stolic w obszarze gospodarki odpadami niebezpiecznymi – Erywań, Warszawa, Tirana” finansowanym ze środków UE w ramach Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju na lata 2014–2020 (EuropeAid). Zakłada on stworzenie rozwiązań oraz usprawnień w zakresie gospodarowania odpadami niebezpiecznymi, szczególnie wyrobami zawierającymi azbest. Celem projektu jest stworzenie jak największej liczby miejsc, w których gospodarstwa domowe będą mogły takie odpady składować (Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, 2020).

Lublin ma dwa partnerstwa na Kaukazie: jedno w Armenii z miastem Wanadzor i drugie z gruzińskim Tbilisi. Współpraca z Wanadzorem opiera się na wizytach oficjalnych i sprawach związanych z kulturą. Z kolei współpraca z Gruzją dotyczy gospodarki, marketingu miasta, dobrego zarządzania, edukacji, kultury i turystyki. W 2019 r. lubelski artysta Amadeusz Popek na zaproszenie burmistrza miasta Wanadzor zaprezentował swoją wystawę w Narodowym Centrum Estetyki. Ponadto w 2024 r. Lublin gościł „youth workerów” z Armenii i Gruzji w ramach programu „Europe Goes Local”. Sama inicjatywa ma pomóc w stworzeniu efektywnych mechanizmów polityki młodzieżowej (Korespondencja elektroniczna z miastem Lublinem, 2024).

W przypadku współpracy z Tbilisi jej intensywny okres objął lata 2014–2019. W 2019 r. delegacja lubelska wzięła udział w święcie Tbilisoba. Przypadło ono w piątą rocznicę partnerstwa miast. W delegacji uczestniczyli również lubelscy artyści. Wydarzenie uświetnił wernisaż wystawy w Centrum Informacyjnym UE i NATO w Tbilisi. Uroczystość zaszczylicili tacy goście, jak dyrektor Instytutu Polskiego w Tbilisi Lech Kończak oraz dyrektor Centrum Informacyjnego UE i NATO Tamara Tsuleiskiri.

Oprócz tej uroczystości odbyły się również dwa spotkania robocze z przedstawicielem miasta Tbilisi i dyrektorem Instytutu Polskiego, podczas których wyznaczono obszary współpracy na kolejne lata. W 2021 r. miała miejsce wizyta online w lubelskim przedszkolu. Było to podyktowane zbliżającą się w Gruzji reformą edukacji przedszkolnej. W 2022 r. młodzież z Tbilisi wzięła udział w Akademii Współpracy Transgranicznej podczas Kongresu Współpracy Transgranicznej w Lublinie (Korespondencja elektroniczna z miastem Lublinem, 2024).

Współpraca Wrocławia z Batumi opiera się na zagadnieniach dotyczących turystyki, sportu, ochrony zdrowia, spraw społecznych, a także edukacji. O rozpoczęcie kooperacji wystąpiły Autonomiczna Republika Adżarii i Województwo Dolnośląskie. Propozycja ta była podyktowana faktem podpisania porozumienia o współpracy w 2016 r. przez obydwie regiony. Współpraca pomiędzy miastami jest więc rozwinięciem wcześniej osiągniętych porozumień na szczeblu regionalnym (Korespondencja elektroniczna z miastem Wrocławiem, 2025). Cechuje się ona najintensywniejszą wymianą ze wszystkich dotąd opisanych. Od 2019 r. odnotowano ponad 33 różne aktywności. Znalazły się wśród nich:

- przygotowywanie wystaw, np. „Przyjaźń polsko-gruzińska i niepodległość Gruzji” w 2021 r.;
- wizyty studyjne, np.: wizyta przedstawicieli Youth Regional Center z Autonomicznej Republiki Adżarii w 2021 r.;
- delegacje oficjalne, np.: delegacja Gruzji na Forum Smart City w 2023 r.;
- uroczystości we Wrocławiu z okazji Dnia Niepodległości Gruzji;
- wizyty młodzieży gruzińskiej;

- misja gospodarcza z Wrocławia i Dolnego Śląska w Gruzji w 2019 r. (Korespondencja elektroniczna z miastem Wrocławiem, 2024).

Na pytania 6–8 większość miast odpowiedziała przecząco. Świadczy to o tym, że samorządy z Gruzji i Armenii są niechętne do podejmowania działań międzynarodowych związanych z nagłaśnianiem skomplikowanej sytuacji dotyczącej przynależności lub odrębności Abchazji i Osetii Południowej oraz Górskiego Karabachu. Przyczyn tego stanu rzeczy można upatrywać w tym, że samorządy kaukaskie uważają, iż tymi zagadnieniami powinny zajmować się rządy krajowe.

Wyjątkami są miasta partnerskie Wrocławia i Białegostoku. Batumi poruszało kwestię Abchazji i Osetii Południowej w rozmowach z władzami Wrocławia zazwyczaj przy okazji ważnych dat dla narodu gruzińskiego. Z kolei Giumri – miasto partnerskie Białegostoku – w 2020 r. wystosowało pismo w sprawie Górskiego Karabachu, opisujące atak ze strony Azerbejdżanu przy udziale Turcji. Zawierało ono prośbę o zgłoszenie oraz potępienie agresji azerbejdżańsko-tureckiej i polityki czystek etnicznych wymierzonej w Republikę Górskiego Karabachu. Apelowano również o podjęcie starań dyplomatycznych i humanitarnych w celu powstrzymania konfliktu. Pismo zostało powtórzone w 2022 r. wobec ataku sił azerbejdżańskich na wschodnią i południowo-wschodnią granicę Armenii. Miasto prosiło o potępienie ataku i podjęcie działań w celu powstrzymania dalszej agresji (Korespondencja elektroniczna z miastem Białymstokiem, 2024).

Wśród badanych miast 17% prowadzi współpracę zagraniczną z partnerami z Kaukazu Południowego. Sześć podmiotów oparło współpracę na liście intencyjnym, kolejne sześć – na umowie. Same powiązania, jeśli do nich dochodzi, dotyczą takich obszarów, jak: nauka, sport, turystyka czy sposoby rozwijania sektora obywatelskiego. Spośród opisanych przykładów najbardziej zaangażowanym polskim miastem jest Wrocław. Od momentu podpisania umowy z Batumi dochodzi do regularnych kontaktów ze stroną gruzińską.

Podsumowanie

W rozdziale zbadano współpracę miast z Polski i Kaukazu Południowego. Na 77 badanych miast tylko 13 miało co najmniej jedno partnerstwo z tego regionu. Weryfikuje to pierwszą hipotezę dotyczącą współpracy między miastami i jej ograniczonej aktywności. Miasta z Polski są zainteresowane tym regionem, jednak współpraca nie w każdym przypadku jest regularna i intensywna. Za ten stan rzeczy może odpowiadać odległość geograficzna, odmienna kultura, trudność w znalezieniu wspólnych interesów. Znaczna odległość utrudnia prowadzenie dialogu, a to przekłada się na trudność w znalezieniu wspólnych punktów, na których można by oprzeć przyszłe współdziałanie. Duża odległość między miastami może wpływać także na koszty prowadzenia takiej współpracy. Wysłanie kiluosobowej delegacji do państw Kaukazu Południowego bez wsparcia centralnego może być dużym wydatkiem dla budżetów miast, które z tego powodu mogą wybrać relację z partnerami z UE. Jest to bardziej ekonomiczne i efektywniejsze rozwiązanie. Przeprowadzone badanie nie pozwala na znalezienie różnic we współpracy między miastami z Kaukazu Południowego. Jest to spowodowane małą liczbą partnerstw z Armenii i Azerbejdżanu.

Interesująca jest zdecydowanie większa liczba partnerstw z miastami z Gruzji. Zdaniem autora wpływ na to mają: pozytywny wizerunek Gruzji w Polsce i Polski w Gruzji oraz najbardziej zdecydowane w porównaniu z resztą państw regionu obranie kierunku prozachodniego. Wizyta Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego w Tbilisi podczas wojny rosyjsko-gruzińskiej w 2008 r. i wsparcie Polski po agresji rosyjskiej były czynnikami zachęcającymi do szukania współpracy na poziomie samorządowym. Gruzja jest również chętnie wybieranym kierunkiem turystycznym przez Polaków, co ma przełożenie na budowę świadomości partnerstwa. Państwo to po rewolucji róż⁵ zaczęło szukać zbliżenia z Zachodem, a rząd Micheiła Saakaszwilego uczynił z tego główny postulat polityczny. Z uzyskanych informacji nie wynika, by ostatnie protesty w Gruzji wpłynęły na przebieg współpracy między miastami.

Azerbejdżan z kolei może nie budzić zainteresowania wśród polskich samorządów z powodu jego autorytarnego reżimu. Zarówno obraz niedemokratycznego Azerbejdżanu, jak i częściowo

⁵ Pokojowe protesty w Gruzji, które w listopadzie 2003 r. doprowadziły do ustąpienia prezydenta Eduarda Szewardnadze i zastąpienia go przez prozachodniego reformatora Micheiła Saakaszwilego.

zamkniętej i ubogiej Armenii mogą powodować niechęć polskiego samorządowca do współpracy nawet w takich dziedzinach, jak sport czy kultura.

W przypadku Ukrainy i Białorusi za wspólnymi kontaktami przemawiała bliskość geograficzna i wspólna historia. Państwa Kaukazu Południowego leżą daleko. Wymiana handlowa pomiędzy Polską a nimi jest niska, co nie wpływa zachęcająco na samorządy. Jeśli porówna się państwa kaukaskie choćby z autorytarnymi Chinami, za współpracą z Państwem Środka przemawia wymiana naukowa i dobry poziom chińskich uniwersytetów. Kraj ten ma do zaoferowania wyższy poziom technologiczny i większe możliwości biznesowe. Polityczne i gospodarcze zainteresowanie Polski w Armenii i Azerbejdżanie jest ograniczone, co przekłada się na brak współpracy na poziomie miast.

Oparcie działań przez niektóre miasta na formie listu intencyjnego może wskazywać, że polskie samorządy najpierw chcą sprawdzić, jak taka współpraca może przebiegać. Obserwując aktywność kooperacji z miastami Kaukazu, można stwierdzić, że ma ona charakter różnorodny. Niektóre miasta ograniczają się tylko do wizyt oficjalnych, a inne realizują większe projekty. Także liczba aktywności jest różna w zależności od zaangażowania. Wśród niektórych miast ma ona niską intensywność. Warto tutaj nadmienić, że w badanym okresie wystąpiła pandemia COVID-19, która skutecznie utrudniła współpracę w latach 2020–2021. Niektóre miasta dopiero wracają do prowadzenia intensywniejszych interakcji z podmiotami z zagranicy. Wrocław jest niewątpliwie najbardziej zaangażowanym polskim miastem na Kaukazie. Jego współpraca z Batumi pozostaje ciągła i rozbudowana w różnych sferach: kultury, nauki, działalności samorządowej. Interesujące jest też podejście Warszawy. Określenie wspólnych problemów dotyczących środowiska przełożyło się na pozytywne działania.

Weryfikacja drugiej hipotezy jest negatywna. Dotyczyła ona wykorzystania dyplomacji miejskiej w sprawach regionalnych w komunikacji z Polską. Miasta kaukaskie rzadko sięgają po narzędzia dyplomacji miejskiej do próby przekazania swojej narracji w sprawach konfliktów regionalnych. Kwestie te zostały podniesione tylko w dialogu z Wrocławiem i Białymstokiem. Miasta z Armenii i Azerbejdżanu nie wykorzystały spotkań z polskimi samorządami do przekazania swojej wizji sprawy karabaskiej. Otrzymanie statusu kandydata do członkostwa w UE nie sprawiło, że gruzińskie miasta zaczęły chętniej współpracować z polskimi odpowiednikami w zakresie integracji europejskiej. Zagadnienie to było wzorowane na aktywności polskich miast, które w tej samej sytuacji zaczęły chętniej otwierać się na współpracę z zachodnimi samorządami. Armenia nie nawiązała współpracy mającej na celu pozyskanie pomocy humanitarnej w czasie masowej migracji Ormian z terenów byłej Republiki Górskiego Karabachu, trwającej od września 2023 r., w przeciwieństwie do miast ukraińskich, które po inwazji rosyjskiej w 2022 r. komunikowały się ze swoimi polskimi partnerami w sprawach humanitarnych.

Bibliografia

- Acuto, M. (2013). City Leadership in Global Governance. *Global Governance*, 19(3), 481–498.
- Cornago, N. (2010). On the normalization of sub-state diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, 5(1–2), 11–36.
- Cornago, N. (2013). *Plural Diplomacies: Normative Predicaments and Functional Imperatives*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Cornago, N. (2018). Paradiplomacy and protodiplomacy. W: G. Martel (red.), *The Encyclopedia of Diplomacy* (s. 1–9). Wiley-Blackwell.
- Dumała, H. (2018). Decentralizacja polityki zagranicznej RP? Inicjatywy zagraniczne samorządu terytorialnego. W: E. Halizak (red.), *Badanie polityki zagranicznej państwa* (s. 537–558). Rambler Press.
- Dumała, H. (2023). Polskie miasta w transnarodowych sieciach terytorialnych rozproszonych przestrzennie. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, (2), 87–113.
- Frenkel, M. (2021). Polsko-amerykańska współpraca miast: Analiza wyników badań ankietowych. *Sprawy Międzynarodowe*, 74(1), 93–117.
- Grandi, L. K. (2020). *City Diplomacy. Cities and the Global Politics of the Environment*. Palgrave Macmillan.
- Gzik, M. (2020). Determinanty uczestnictwa we współpracy międzynarodowej miast na rzecz zrównoważonego rozwoju. Analiza na przykładzie międzynarodowej sieci miejskiej Eurocities. W: H. Kretek

- (red.), *Implementacja idei europejskiego zielonego ładu na bazie społecznej gospodarki rynkowej determinantą zarządzania w realizacji założeń zrównoważonego rozwoju* (s. 103–115). Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Raciborzu.
- Kamiński, T., Gzik, M. (2021). Współpraca polskich miast z partnerami chińskimi i jej miejsce w polskiej polityce zagranicznej. *Sprawy Międzynarodowe*, 74(1), 65–92.
- Ksenicz, I. (2020). Ku modelowi polskiej paradyplomacji. *Sprawy Międzynarodowe*, 73(3), 231–250.
- Marchetti, R. (2021). *City Diplomacy: From City-States to Global Cities*. University of Michigan Press.
- Modzelewski, W.T. (2023). Aktywność zagraniczna (paradyplomacja) polskich województw na kierunku włoskim. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, (2), 129–146.
- Skorupska, A. (2015). *Dyplomacja samorządowa. Efektywność i perspektywy rozwoju*. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Taczyńska, J. (2013). *Współpraca polskich jednostek samorządu terytorialnego z władzami regionalnymi i lokalnymi oraz innymi podmiotami z państw objętych inicjatywą Partnerstwa Wschodniego*. Samorząd Województwa Wielkopolskiego.
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*. Oxford University Press.
- Urząd Miasta Warszawa (2020). *Capital Cities – współpraca stolic w obszarze gospodarki odpadami niebezpiecznymi – Erywań, Warszawa, Tirana*. <https://um.warszawa.pl/waw/europa/-/capital-cities-wspol-praca-stolic-w-obszarze-gospodarki-odpadami-niebezpiecznymi-capital-cities-collaborating-on-common-challenges-in-hazardous-waste-management-yerevan-warsaw-tirana> (dostęp: 28.11.2024).
- Urząd Miejski w Gnieźnie (2018). *Upamiętnili polskich architektów, którzy ukształtowali oblicze Baku*, https://www.gniezno.eu/wiadomosci/1/wiadomosc/135914/upamietnili_polskich_architektow_ktorzy_ukształtowali_oblicze_ba (dostęp: 27.11.2024).

Korespondencja elektroniczna z miastami:

- Korespondencja elektroniczna z miastem Białymstokiem z dnia 22.09.2024 r.
- Korespondencja elektroniczna z miastem Chełmem z dnia 22.09.2024 r.
- Korespondencja elektroniczna z miastem Gdynią z dnia 22.09.2024 r.
- Korespondencja elektroniczna z miastem Gnieznem z dnia 22.09.2024 r.
- Korespondencja elektroniczna z miastem Krakowem z dnia 22.09.2024 r.
- Korespondencja elektroniczna z miastem Lublinem z dnia 22.09.2024 r.
- Korespondencja elektroniczna z miastem Łomżą z dnia 22.09.2024 r.
- Korespondencja elektroniczna z miastem Łodzią z dnia 22.09.2024 r.
- Korespondencja elektroniczna z miastem Płockiem z dnia 22.09.2024 r.
- Korespondencja elektroniczna z miastem Poznaniem z dnia 22.09.2024 r.
- Korespondencja elektroniczna z miastem Rzeszowem z dnia 22.09.2024 r.
- Korespondencja elektroniczna z miastem Suwałkami z dnia 22.09.2024 r.
- Korespondencja elektroniczna z miastem Suwałkami z dnia 15.01.2025 r.
- Korespondencja elektroniczna z miastem Świdnicą z dnia 22.09.2024 r.
- Korespondencja elektroniczna z miastem Wałbrzychem z dnia 22.09.2024 r.
- Korespondencja elektroniczna z miastem Warszawą z dnia 22.09.2024 r.
- Korespondencja elektroniczna z miastem Warszawą z dnia 15.01.2025 r.
- Korespondencja elektroniczna z miastem Wrocławiem z dnia 22.09.2024 r.
- Korespondencja elektroniczna z miastem Wrocławiem z dnia 15.01.2025 r.
- Korespondencja elektroniczna z miastem Zieloną Górą z dnia 22.09.2024 r.
- Korespondencja elektroniczna z miastem Zieloną Górą z dnia 15.01.2025 r.

Spis treści numerów 1–4 oraz Special Issue, 2024

ARTYKUŁY

- Virginia Aksztejn, Łukasz Miłucha, Marta Lackowska* • Samorządy dużych polskich miast wobec recentralizacji – postawy i ich uwarunkowania. Studium okresu 2015–2023 3(97)
- Maria Bednarek-Szczepańska* • Ruch antywiatrakowy w Polsce w świetle koncepcji nowych ruchów społecznych 3(97)
- Agnieszka B. Chmura* • Lumpeks to jest mój drugi dom. Cyrkularność w warszawskich politykach, praktykach i przestrzeniach 4(98)
- Andrzej Cieślak, Tomasz Misiak* • Wpływ powiązań międzysektorowych na dynamikę wzrostu kapitału ludzkiego na poziomie regionów NUTS II w Polsce 2(96)
- Grzegorz Gorzelak* • „Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski 1981–1983” – wnioski i inspiracje 1(95)
- Michał Gzik, Marcin Frenkel* • City Diplomacy Practices Towards China and the United States in the Western Balkans. Examples from Croatian and Slovenian Cities 2(96)
- Mikołaj Herbst, Michał Sitek* • Do Fewer School Transitions Imply Less Segregation? The Effects of Abolishing Middle Schools on Access to Upper Secondary Education in an Urban Context 4(98)
- Patrícia Horváth, Anikó Tompos, Petra Kecskés* • Exploring the Spatial Distribution and Location Choice of Companies in a Hungarian Agglomeration 2(96)
- Stanislav Konečný* • Hierarchia interesów jako kryterium podejmowania decyzji w sytuacji NIMBY 2(96)
- Lesya Korolchuk* • A Conceptual Approach to the Development of the Cross-Border Model of Sustainable Development of Regions in Times of War (Special Issue)
- Iga Kołodyńska, Tiina Rinne, Marketta Kyttä* • Looking at the Suburban Landscape from the Functional Perspective – Taking Jan Gehl’s Approach to the Neighbouring Municipalities of Wrocław, Poland 4(98)
- Katarzyna Kuzara, Robert Szmytkie* • Próba oszacowania rzeczywistej liczby ludności w strefie podmiejskiej Wrocławia 1(95)
- Liubov G. Kvasnii, Olena V. Moravska, Oksana Soltysik, Yurii O. Shulzhyk, Oresta Ya. Shcherban, Stah O. Vovk* • Eco-Industrial Parks of the Lviv Region as a Factor of the Inclusive Development of the Western Region of Ukraine (Special Issue)
- Tomasz Laskowicz* • Economic Aspects of Marine Spatial Planning: The Case of Offshore Wind Farms in Poland 3(97)
- Maryana Melnyk, Iryna Leshchukh, Uliana Ivaniuk* • The Risks and Opportunities of Forming a Specific Business Environment in Ukraine in the Conditions of War (Special Issue)
- Agata Mróz* • Upodmiotowienie obszarów wiejskich w kontekście ewolucji polityki spójności Unii Europejskiej 1(95)
- Inna Mylko, Olena Nahornova, Serhii Ozhema* • Museums and Open-Air Museums in the Implementation of Cultural and Ethnic Tourism in Ukraine (Special Issue)
- Aleksandra Nowakowska* • Koncepcja kapitału terytorialnego – rewolucja czy ewolucja spojrzenia na rozwój lokalny i regionalny 2(96)
- Gbenga John Oladehinde* • Characteristics of Cross-border Migration in Nigerian Border Communities 4(98)
- Wojciech Pietrowski, Ewa Kraska* • Zarządzanie Regionalnym Programem Operacyjnym a ryzyko walutowe 4(98)
- Olena Pobihun, Liudmyla Arkhypova, Yaroslava Korobeinykova, Sofiia Kachala, Victoria Hryniuk* • An Analysis of Tourists’ Use and Assessment of Tourist Infrastructure in the Ivano-Frankivsk and Transcarpathian Regions of Ukraine (Special Issue)

- Khrystyna Prytula, Ewa Łaźniewska, Anna Maksymenko, Olha Demedyuk* • Increasing Local Community Resilience in the EU-Ukraine Cross-Border Area 1(95)
- Khrystyna Prytula, Anna Maksymenko, Nataliia Popovych, Halyna Ivasyk* • Integrating the Ukrainian Garment Industry into Global Value Chains: National and Regional Dimensions (Special Issue)
- Dominik Sikorski, Karolina Smętkiewicz* • The Contemporary Transformation of Post-Industrial Areas in Post-Socialist Polish Cities: Case Studies from Wrocław (Kleczków) and Kraków (Zabłocie) 3(97)
- Tomasz Skica, Lejla Lazović-Pita, Ademir Abdić* • The Determinants of Sub-Central Government's Efficiency: The Case of Polish Districts 1(95)
- Weronika Skorupska* • Kooperatywy spożywcze w Polsce jako przykład alternatywnej spółdzielczości i pozaformalnej aktywności na poziomie lokalnym w Polsce 4(98)
- Mateusz Smolarski, Agnieszka Dembicka-Niemiec* • Fundusze Europejskie jako instrument wdrażania zrównoważonego transportu na terenach zurbanizowanych w latach 2014–2020. Przykład Polski 3(97)
- Dominik Staśkiewicz, Oliwia Haręża, Urszula Protyńska, Michał Małysz* • Karkonoska Kolej Miejska w obliczu wyzwań mobilności aglomeracji Jeleniej Góry 2(96)
- Olena Stryzhak* • The Features of Regional Human Capital Development (Special Issue)
- Paweł Swianiewicz* • Ewolucja stylów lokalnego przywództwa politycznego. Luka między preferencjami mieszkańców a ich postrzeganiem faktycznego zachowania burmistrzów (prezydentów) miast w Polsce 1(95)
- Martyna Sydorów* • Funkcjonowanie połączeń transportu zbiorowego w Miejskim Obszarze Funkcjonalnym Słupsk-Ustka a zjawisko wykluczenia transportowego 1(95)
- Yurii Umantsiv, Pavlo Dziuba, Yuliya Yasko, Maryna Shtan, Halyna Umantsiv* • The Regulatory Determinants of Economic Growth under Pandemic Challenges: Regional Cluster Issues and Patterns (Special Issue)
- Taras G. Vasylytsiv, Olha O. Levytska, Olha P. Mulska, Ruslan L. Lupak, Iryna R. Bodnar* • Destabilization of Regional Labour Markets in Ukraine under Heightened Security Threats 3(97)
- Halyna Zavarika, Olena Zelenko* • An Analysis of the Features of the Organisation of Tourist Activities in the Conditions of the War in Ukraine (Special Issue)

RECENZJE

- Maciej J. Nowak* • Jacek Rudewicz, Paweł Czapliński, Marketing miejsc. Ujęcie przestrzenne 1(95)
- Maciej J. Nowak* • Vincent Nadin, Giancarlo Cotella, Peter Schmitt (red.), Spatial Planning Systems in Europe: Comparison and Trajectories. Elgar Studies in Planning Theory, Policy and Practice. 2(96)
- Roman Szul* • Andrzej Miszczuk, Alicja Sekuła, Magdalena Miszczuk, Zielona transformacja gospodarki i finansów samorządowych 4(98)

Informacje dla Auterek i Autorów

Prosimy o zgłaszanie artykułów przez naszą stronę internetową www.studreg.uw.edu.pl („Zgłoś artykuł”).

„Studia Regionalne i Lokalne” wydawane są w formule pełnego otwartego dostępu na licencji CC BY-NC-ND 4.0, bez jakichkolwiek opłat publikacyjnych. W kwartalniku publikujemy artykuły w języku polskim i angielskim.

Artykuły powinny spełniać następujące wymogi formalne:

Abstrakt. Tekst artykułu powinien być poprzedzony nie dłuższym niż 100 słów streszczeniem, zawierającym informacje o tematyce i głównych тезach artykułu. Abstrakt pozwoli czytelnikowi szybko zorientować się, do jakich pojęć autor się odnosi. Należy podać również nie więcej niż sześć słów kluczowych. Niezależnie od języka artykułu (polski lub angielski) abstrakt, tytuł i słowa kluczowe powinny być podane zarówno w języku polskim, jak i angielskim.

Tekst. Objętość artykułu nie powinna przekraczać jednego arkusza wydawniczego (ok. 22 stron znormalizowanych, 40 tys. znaków typograficznych ze spacjami). Tekst musi zawierać wszystkie tabele, mapy, rysunki i inne elementy graficzne w formie gotowej do druku – w zapisie wektorowym. Cytowanie i powołania na innych autorów powinny być oznaczone w tekście przez podanie nazwiska autora i roku wydania publikacji (np. Nowak 1976a; Kowalski 1998). Pełną bibliografię należy dołączyć na osobnej stronie na końcu artykułu.

Autorka/Autor jest zobowiązana/-y podać swoją afiliację, numer ORCID oraz adres poczty elektronicznej, jak również adres pocztowy instytucji wymienionej w afiliacji. Informacje te zostaną umieszczone w notce na początku artykułu.

Prosimy o nadsyłanie tekstów oryginalnych, nieopublikowanych nigdzie wcześniej ani nieoddanych do publikacji w żadnym innym czasopiśmie.

O przyjęciu bądź nieprzyjęciu artykułu do druku decyduje opinia anonimowych recenzentów i recenzentek.

Szczegółowe informacje dla Auterek i Autorów dostępne są na stronie:
www.studreg.uw.edu.pl

Pełny adres redakcji:
Kwartalnik *Studia Regionalne i Lokalne*
Uniwersytet Warszawski
Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych
ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa
e-mail: sril.euroreg@uw.edu.pl
www.studreg.uw.edu.pl

Information for Authors

Please submit your article on our website www.studreg.uw.edu.pl/en ("Article submission").

"Studia Regionalne i Lokalne" is an open-access journal published under the CC BY-NC-ND 4.0 license, without any publication fees. In the Quarterly, papers in Polish and English are published.

Articles should meet the following formal requirements:

Abstract. The article should be preceded by a summary of no more than 100 words containing information about the subject and the main theses of the article. No more than six key words should also be provided.

Manuscript. The length of the article should not exceed one publishing sheet (approx. 22 pages standardized, 40 thousand typographic characters with spaces). The text must contain all tables, maps, drawings, and other graphic elements in a ready-to-print form, in vector format. Quotes and references to other authors should be marked in the text with the name of the author and the year of publication (e.g., Nowak 1976a; Kowalski 1998). A complete bibliography should be attached on a separate page at the end of the article.

The authors are obliged to provide their affiliation, ORCID number and e-mail address, as well as the postal address of the institution mentioned in the affiliation. This information will be included in the note at the beginning of the article.

Please send original texts, not published anywhere before or not submitted for publication in any other journal. Articles are accepted or rejected based on two double-blind reviewers.

Detailed information for the authors is available at: www.studreg.uw.edu.pl/en

Editorial office address:

Regional and Local Studies

University of Warsaw, Center for European Regional and Local Studies

ul. Krakowskie Przedmieście 30,

00-927 Warsaw, Poland

e-mail: sril.euroreg@uw.edu.pl

www.studreg.uw.edu.pl/en