Przegląd Europejski – European Studies Quarterly, ISSN: 1641-2478
vol. 2026, no. 2
Copyright © by Jakub Robel, 2026
Creative Commons Attribution 4.0 (CC BY 4.0)
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
DOI: https://doi.org/10.31338/1641-2478pe.2.26.7

Odporność demokracji lokalnej w Europie wobec współczesnych kryzysów: między decentralizacją a recentralizacją

Jakub Robel, *SAN University (Warsaw, Poland)*
E-mail: jakub.robel@o2.pl
https://orcid/0000-0003-2717-4206

Streszczenie

Artykuł przedstawia analizę znaczenia demokracji lokalnej dla odporności demokratycznej Europy w warunkach współczesnych kryzysów. Celem badania jest ukazanie wpływu procesów decentralizacji i recentralizacji na zdolność samorządów do reagowania na sytuacje nadzwyczajne. W badaniu zastosowano analizę instytucjonalną oraz porównawczą literatury dotyczącej *democratic resilience*, decentralizacji i *governance*. Uwzględniono standardy Rady Europy, *Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego* oraz rolę wielopoziomowego zarządzania. Wnioski wskazują, że odporność demokracji wymaga zarówno autonomii samorządów, jak i współpracy między poziomem lokalnym, krajowym i europejskim.
Słowa kluczowe: odporność demokratyczna, demokracja lokalna, decentralizacja, recentralizacja, rządzenie lokalne

The resilience of local democracy in Europe in face of contemporary crises: between decentralisation and recentralisation

Abstract

The article examines the role of local democracy in strengthening democratic resilience in Europe in face of contemporary crises. The author analyses how decentralisation and recentralisation affect the capacity of local authorities to respond to emergencies. The study applies an institutional and comparative analysis of the literature on democratic resilience, decentralisation and governance. The author considers the standards of the Council of Europe, the *European Charter of Local Self-Government* and the role of multi-level governance. Research results demonstrate that democratic resilience requires both the autonomy of local governance and effective cooperation between local, national and European levels.

Keywords: democratic resilience, local democracy, decentralisation, recentralisation, local governance

W niniejszym artykule *decentralizacja* rozumiana jest jako przekazanie kompetencji, odpowiedzialności oraz odpowiednich zasobów finansowych organom samorządu terytorialnego, przy zachowaniu ich samodzielności organizacyjnej i prawnej. Jej przeciwieństwem jest *recentralizacja*, oznaczająca ponowne przejmowanie przez administrację centralną kompetencji, instrumentów finansowych lub mechanizmów nadzoru nad władzami lokalnymi. Analiza opiera się również na pojęciu *governance lokalnego*, rozumianego jako model współzarządzania obejmujący administrację publiczną, organizacje społeczne oraz obywateli, a także zasadę subsydiarności, zgodnie z którą decyzje powinny być podejmowane możliwie najbliżej obywateli.

Współczesna Europa funkcjonuje w warunkach permanentnego kryzysu określanego coraz częściej mianem *polycrisis* (Hoeffler et al. 2024: s. 3224–3248). Kryzysy finansowe, migracyjne, pandemiczne, energetyczne oraz związane z bezpieczeństwem nakładają się na siebie, wpływając zarówno na funkcjonowanie państw narodowych, jak i instytucji europejskich. W debacie naukowej coraz częściej podkreśla się, że *odporność demokratyczna* (ang. *democratic resilience*) staje się jednym z najważniejszych wyzwań współczesnego *governance* europejskiego (Merkel 2026: s. 472–493). Dotyczy to nie tylko poziomu państwowego czy ponadnarodowego, ale również poziomu lokalnego, który odgrywa coraz większą rolę w zarządzaniu kryzysowym oraz utrzymaniu społecznej legitymizacji instytucji publicznych.

To właśnie na poziomie lokalnym kumulują się skutki większości współczesnych kryzysów. Samorządy odpowiadają za organizację podstawowych usług publicznych, koordynację działań kryzysowych oraz utrzymanie bezpośrednich relacji z mieszkańcami. Z tego względu jakość demokracji lokalnej wpływa nie tylko na sprawność administracji publicznej, lecz również na zdolność całego systemu demokratycznego do zachowania legitymizacji i odporności wobec sytuacji nadzwyczajnych.

Proces europeizacji *governance* lokalnego rozwijał się szczególnie intensywnie po zakończeniu zimnej wojny (Brøgger 2023: s. 278–292). Wzrost znaczenia decentralizacji, subsydiarności oraz wielopoziomowego zarządzania doprowadził do wzmocnienia pozycji władz lokalnych w wielu państwach europejskich. Równocześnie jednak kolejne kryzysy ujawniły tendencje do ponownej centralizacji kompetencji, finansów i mechanizmów decyzyjnych. W rezultacie współczesne systemy rządzenia lokalnego funkcjonują w warunkach napięcia pomiędzy decentralizacją a recentralizacją.

Metodologia i cel artykułu

Artykuł opiera się na analizie instytucjonalnej oraz metodzie analizy porównawczej literatury dotyczącej *democratic resilience, local governance* oraz *decentralisation*. Wykorzystano również dokumenty Rady Europy oraz Unii Europejskiej odnoszące się do standardów demokracji lokalnej i wielopoziomowego zarządzania, co pozwala na ukazanie relacji pomiędzy decentralizacją, recentralizacją i odpornością demokratyczną.

Celem artykułu jest analiza znaczenia demokracji lokalnej dla odporności demokratycznej Europy oraz ukazanie wpływu współczesnych kryzysów na autonomię władz lokalnych. **Głównym problemem badawczym** jest pytanie, w jaki sposób współczesne kryzysy wpływają na relacje pomiędzy decentralizacją a recentralizacją w europejskich systemach wielopoziomowego zarządzania. W badaniu przyjęto hipotezę, że skuteczna odporność demokratyczna wymaga silnych i autonomicznych struktur lokalnych, jednak sytuacje kryzysowe sprzyjają centralizacji władzy oraz ograniczaniu realnej samodzielności samorządów.

Chociaż problematyka *democratic resilience* jest obecnie intensywnie rozwijana w literaturze politologicznej, to jednak większość opracowań koncentruje się na poziomie państwa oraz instytucji ponadnarodowych. Znacznie rzadziej analizowana jest rola demokracji lokalnej jako elementu wzmacniającego odporność systemów demokratycznych w warunkach współczesnych kryzysów.

Odporność demokratyczna jako kategoria analityczna

Pojęcie *democratic resilience* zyskało szczególne znaczenie po kryzysie finansowym z 2008 roku, nasileniu tendencji populistycznych oraz wzroście zagrożeń hybrydowych i dezinformacyjnych (Croissant, Lott 2026). W literaturze przedmiotu *odporność demokratyczna* rozumiana jest jako zdolność systemu demokratycznego do adaptacji, przetrwania oraz zachowania podstawowych zasad demokratycznych w warunkach kryzysu (Sorsa, Kivikoski 2023).

W literaturze podkreśla się, że odporność demokratyczna nie jest tożsama ze stabilnością ustrojową. Stabilność oznacza przede wszystkim trwałość istniejącego porządku instytucjonalnego, natomiast odporność zakłada zdolność systemu do adaptacji i odnowy przy jednoczesnym zachowaniu podstawowych zasad demokracji. Oznacza to, że system demokratyczny może ulegać zmianom organizacyjnym i instytucjonalnym, nie tracąc przy tym swojego demokratycznego charakteru. W tym sensie odporność ma charakter dynamiczny i procesowy, podczas gdy stabilność odnosi się do kwestii zachowania istniejących struktur (Schultz 2025: s. 9–22).

Współczesne koncepcje *democratic resilience* wykraczają poza tradycyjne rozumienie stabilności instytucjonalnej. Podkreśla się znaczenie zaufania społecznego, partycypacji obywatelskiej, odporności informacyjnej oraz zdolności instytucji do elastycznego reagowania na zagrożenia (Nord et al. 2025). Oznacza to, że odporność demokracji nie zależy wyłącznie od formalnych struktur konstytucyjnych, lecz również od jakości relacji pomiędzy państwem a społeczeństwem.

Istotnym elementem współczesnej debaty jest także koncepcja wielopoziomowej odporności demokratycznej (Merkel 2026: s. 481). Obejmuje ona współdziałanie instytucji lokalnych, krajowych i ponadnarodowych w celu ochrony demokratycznego porządku politycznego. W tym ujęciu samorząd lokalny staje się nie tylko wykonawcą polityk publicznych, ale również aktorem wzmacniającym demokratyczną legitymizację oraz zaufanie obywateli do instytucji publicznych.

W literaturze naukowej wyróżnia się kilka komplementarnych wymiarów odporności demokratycznej. *Odporność instytucjonalna* odnosi się do zdolności organów państwa do zachowania ciągłości działania i przestrzegania zasad państwa prawa w sytuacjach kryzysowych (Pirvulescu 2026: s. 3–4). *Odporność społeczna* obejmuje poziom zaufania społecznego, kapitału społecznego oraz aktywności obywatelskiej umożliwiających przeciwstawianie się procesom polaryzacji politycznej i dezinformacji (Rød et al. 2025: s. 73–114). Coraz częściej wskazuje się również na *odporność transnarodową*, związaną z funkcjonowaniem demokracji w ramach struktur ponadnarodowych, takich jak Rada Europy czy Unia Europejska, gdzie współpraca pomiędzy różnymi poziomami *governance* wzmacnia zdolność reagowania na zagrożenia przekraczające granice państw (Ivančík, Dušek 2026).

W tym kontekście samorząd lokalny należy postrzegać jako jeden z podstawowych komponentów odporności demokratycznej. Bliskość do obywateli, znajomość lokalnych uwarunkowań oraz możliwość szybkiego reagowania na pojawiające się problemy powodują, że władze lokalne stają się pierwszym ogniwem reagowania w sytuacjach kryzysowych. Jednocześnie decentralizacja kompetencji sprzyja dywersyfikacji procesu decyzyjnego i ogranicza ryzyko nadmiernej koncentracji władzy, co wzmacnia odporność całego systemu demokratycznego. Skuteczność tej funkcji zależy jednak od rzeczywistego zakresu autonomii finansowej i organizacyjnej samorządu oraz jakości współpracy pomiędzy poziomem lokalnym, krajowym i europejskim.

W debacie europejskiej coraz częściej pojawia się również pojęcie *democratic security* (Robel 2016). Zakłada ono, że bezpieczeństwo Europy nie może być analizowane wyłącznie w wymiarze militarnym, lecz powinno obejmować także odporność instytucji demokratycznych. Demokracja lokalna jest w tym kontekście traktowana jako jeden z filarów europejskiego bezpieczeństwa demokratycznego.

W warunkach *polycrisis* odporność demokratyczna staje się zatem zdolnością całego wielopoziomowego systemu *governance* do jednoczesnego reagowania na współwystępujące kryzysy gospodarcze, społeczne, migracyjne, zdrowotne i dotyczące bezpieczeństwa, bez naruszania podstawowych standardów demokratycznych

Europeizacja *governance* lokalnego i standardy Rady Europy

Proces europeizacji *governance* lokalnego należy do najważniejszych elementów transformacji współczesnych systemów politycznych w Europie. Europeizacja oznacza oddziaływanie norm, standardów oraz mechanizmów europejskich na instytucje i polityki państw członkowskich. W odniesieniu do *governance* lokalnego, proces ten obejmuje wzmacnianie decentralizacji, rozwój wielopoziomowego zarządzania oraz zwiększanie udziału władz lokalnych w realizacji polityk europejskich (Hughes et al. 2001: s. 146).

Szczególną rolę w kształtowaniu europejskich standardów demokracji lokalnej odgrywa Rada Europy, która przyjęła dokument *European Charter of Local Self-Government* (Strasbourg, 15.X.1985). *Europejska Karta Samorządu Lokalnego* z 1985 roku (Dz.U. 1994

nr 124 poz. 607)[1] stanowi najważniejszy dokument określający podstawowe zasady autonomii lokalnej. *Karta* podkreśla znaczenie decentralizacji, samodzielności finansowej oraz prawa wspólnot lokalnych do zarządzania znaczną częścią spraw publicznych. Znaczenie *Karty* wykracza poza formalny wymiar prawny. Dokument ten stał się podstawą rozwoju europejskich standardów *local governance* oraz instrumentem monitorowania jakości demokracji lokalnej w państwach członkowskich (Chodorowska, Michalska 2021). Szczególną rolę odgrywa *Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych* (ang. *Congress of Local and Regional Authorities*) Rady Europy, prowadzący monitoring przestrzegania zasad *Karty* oraz przygotowujący rekomendacje dotyczące reform decentralizacyjnych (Radziszewski 2021: s. 441–460).

Europeizacja *governance* lokalnego pozostaje również związana z rozwojem koncepcji *multi-level governance* w Unii Europejskiej. Współczesne polityki europejskie (zwłaszcza polityka spójności, polityka klimatyczna oraz polityka migracyjna) wymagają współpracy pomiędzy poziomem europejskim, krajowym i lokalnym. Samorządy lokalne stają się istotnymi uczestnikami procesów decyzyjnych.

Szczególną rolę w rozwijaniu europejskiego modelu wielopoziomowego zarządzania odgrywa Komitet Regionów, będący organem doradczym Unii Europejskiej reprezentującym interesy władz lokalnych i regionalnych. Utworzony na mocy Traktatu z Maastricht, Komitet Regionów zapewnia udział samorządów w procesie stanowienia prawa Unii Europejskiej, opiniując projekty aktów prawnych dotyczących polityki spójności, środowiska, transportu, edukacji czy transformacji cyfrowej. Jego działalność wzmacnia demokratyczną legitymizację polityk unijnych poprzez włączanie perspektywy lokalnej do procesu decyzyjnego (Balicki, Piech 2014: s. 361–382).

Kluczowym manifestem politycznym w tym obszarze było przyjęcie przez Komitet Regionów w 2014 roku *Karty Wielopoziomowego Zarządzania w Europie* (ang. *Charter for Multilevel Governance in Europe*).[2] Dokument ten wskazuje, że skuteczne zarządzanie publiczne wymaga współpracy pomiędzy instytucjami europejskimi, państwami członkowskimi oraz władzami regionalnymi i lokalnymi. *Karta* akcentuje znaczenie partnerstwa, subsydiarności, przejrzystości, odpowiedzialności oraz uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych. Z perspektywy odporności demokratycznej, rozwijany przez nią model wielopoziomowego zarządzania zwiększa zdolność systemów politycznych do reagowania na kryzysy poprzez wykorzystanie potencjału wszystkich szczebli administracji publicznej.

W praktyce europeizacja *governance* lokalnego ma jednak charakter ambiwalentny. Z jednej strony, prowadzi do wzmocnienia pozycji samorządów i zwiększenia ich udziału w zarządzaniu publicznym. Z drugiej strony, integracja europejska oraz kryzysy gospodarcze sprzyjają rozwojowi mechanizmów kontroli fiskalnej i centralizacji decyzji finansowych (Padovani et al. 2024: s. 1494–1533).

---

[1] Oficjalna wersja polska tego dokumentu: *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.,* Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607.

[2] Oficjalna wersja polska tego dokumentu: *Karta wielopoziomowego sprawowania rządów w Europie* (zob. Komitet Regionów 2014).

W wielu państwach europejskich po kryzysie finansowym z 2008 roku doszło do ograniczenia autonomii finansowej władz lokalnych. Mechanizmy dyscypliny budżetowej oraz polityki oszczędnościowej[3] prowadziły do wzrostu zależności samorządów od administracji centralnej. Oznacza to, że formalna decentralizacja nie zawsze przekłada się na rzeczywistą autonomię *governance* lokalnego. W konsekwencji, odporność demokracji lokalnej zależy nie tylko od formalnych gwarancji ustrojowych, lecz również od utrzymania rzeczywistej autonomii organizacyjnej i finansowej samorządów, zwłaszcza w okresach kryzysów sprzyjających procesom recentralizacji.

Kryzysy współczesnej Europy a procesy recentralizacji

Współczesne kryzysy stanowią istotny czynnik wpływający na transformację relacji pomiędzy państwem a samorządem lokalnym. W sytuacjach nadzwyczajnych rządy centralne często przejmują większą kontrolę nad procesami decyzyjnymi, uzasadniając to koniecznością szybkiego reagowania i ochrony bezpieczeństwa publicznego.

Kryzys finansowy i zadłużeniowy w strefie euro doprowadził do znacznego ograniczenia autonomii finansowej samorządów w wielu państwach europejskich. Wprowadzenie polityk „zaciskania pasa" (ang. *austerity policy*) skutkowało redukcją wydatków publicznych oraz wzrostem nadzoru centralnego nad finansami lokalnymi. Szczególnie wyraźnie proces ten wystąpił w Grecji, Portugalii oraz Hiszpanii. W Grecji programy pomocowe realizowane pod nadzorem grupy składającej się z przedstawicieli Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego wiązały się z ograniczeniem wydatków samorządów oraz zwiększeniem kontroli państwa nad finansami lokalnymi. W Hiszpanii ustawa *Ley de Estabilidad Presupuestaria…* z 2012 r. wprowadziła daleko idące ograniczenia zadłużania jednostek samorządu terytorialnego, wzmacniając nadzór administracji centralnej nad polityką finansową władz lokalnych (Serapioni, Hespanha 2019). Równocześnie jednak kryzys finansowy ujawnił znaczenie władz lokalnych dla utrzymania spójności społecznej. To właśnie samorządy odpowiadały za realizację wielu usług publicznych oraz łagodzenie społecznych skutków polityki oszczędnościowej. W praktyce oznaczało to zwiększenie odpowiedzialności władz lokalnych przy jednoczesnym ograniczeniu ich zasobów finansowych.

Kolejnym ważnym wyzwaniem stał się kryzys migracyjny. Napływ migrantów i uchodźców do Europy po 2015 roku doprowadził do wzrostu napięć politycznych oraz sporów dotyczących polityki migracyjnej (Gladysh, Sychov 2020: s. 9–23). Władze lokalne znalazły się na pierwszej linii zarządzania kryzysowego, odpowiadając za integrację migrantów, organizację usług społecznych oraz utrzymanie porządku publicznego.

Kryzys migracyjny pokazał również znaczenie miast jako aktorów politycznych. Dobrym przykładem były działania władz Barcelony, Berlina czy Amsterdamu, które rozwijały własne programy integracji migrantów, niejednokrotnie wykraczające poza rozwiązania przyjmowane przez administrację centralną. Powstające w tym okresie sieci współpracy

[3] ang. *austerity policy*, w polskojęzycznej literaturze naukowej określana również jako *polityka oszczędności, polityka zaciskania pasa* lub *polityka rygoru budżetowego*.

miast, takie jak *Eurocities*, umożliwiły wymianę doświadczeń oraz wspólne wypracowywanie rozwiązań dotyczących integracji społecznej i świadczenia usług publicznych.

Pandemia COVID-19 stanowi kolejny przykład wzrostu tendencji recentralizacyjnych. W większości państw europejskich decyzje dotyczące ograniczeń sanitarnych, zarządzania kryzysowego oraz polityki zdrowotnej były podejmowane przede wszystkim przez administrację centralną. Jednocześnie skuteczność działań antykryzysowych zależała w dużej mierze od zdolności władz lokalnych do organizowania pomocy społecznej, wsparcia mieszkańców i realizacji usług publicznych (Miklossy 2022).

Na przykład, we Włoszech gminy organizowały lokalne systemy wsparcia osób starszych i samotnych, koordynowały dystrybucję żywności oraz zapewniały ciągłość świadczenia usług komunalnych (Calori, Federici 2020: s. 615–616). W Polsce jednostki samorządu terytorialnego uczestniczyły w organizacji punktów szczepień, wsparciu placówek ochrony zdrowia oraz pomocy społecznej dla osób objętych izolacją. Doświadczenia te pokazały, że mimo centralizacji decyzji strategicznych skuteczność zarządzania kryzysowego zależała od zdolności władz lokalnych do szybkiej organizacji działań na poziomie wspólnot lokalnych.

Po 2022 roku dodatkowym wyzwaniem dla *governance* europejskiego stały się konsekwencje sytuacji w Ukrainie. Kryzys bezpieczeństwa oraz napływ uchodźców zwiększyły znaczenie samorządów lokalnych jako podmiotów odpowiedzialnych za organizację pomocy humanitarnej i integrację społeczną. Jednocześnie wzrost wydatków publicznych związanych z bezpieczeństwem może prowadzić do dalszej centralizacji finansów publicznych. Szczególnie widoczne było to w Polsce, gdzie miasta takie jak Warszawa, Kraków czy Wrocław organizowały punkty recepcyjne, zapewniały zakwaterowanie, edukację dzieci oraz dostęp do podstawowych usług publicznych. Działania te były możliwe dzięki ścisłej współpracy administracji rządowej, samorządów oraz organizacji pozarządowych, stanowiąc przykład funkcjonowania wielopoziomowego modelu *governance* w warunkach kryzysu.

Analiza współczesnych kryzysów prowadzi do wniosku, że europejskie systemy *governance* funkcjonują w warunkach trwałego napięcia pomiędzy decentralizacją a recentralizacją. Kryzysy zwiększają znaczenie władz lokalnych jako podmiotów odpowiedzialnych za realizację polityk publicznych oraz utrzymanie odporności społecznej, jednocześnie wzmacniając tendencje do centralizacji decyzji strategicznych i finansowych. Oznacza to, że odporność demokracji lokalnej zależy nie tylko od formalnych gwarancji autonomii samorządów, lecz również od zdolności państwa do zachowania równowagi pomiędzy efektywną koordynacją działań kryzysowych a poszanowaniem zasady decentralizacji.

Samorząd lokalny jako filar odporności demokratycznej

Współczesna debata dotycząca *democratic resilience* coraz częściej podkreśla rolę władz lokalnych jako instytucji wzmacniających odporność społeczną i polityczną. Samorządy lokalne są bowiem najbliższym do obywateli poziomem władzy publicznej, co zwiększa ich zdolność do budowania zaufania społecznego oraz reagowania na lokalne potrzeby (Sánchez-Hernández 2024).

Rola samorządu lokalnego w budowaniu odporności demokratycznej ma charakter wielowymiarowy. Obejmuje ona wzmacnianie zaufania publicznego, rozwój partycypacji obywatelskiej, zapewnienie ciągłości świadczenia usług publicznych w sytuacjach kryzysowych oraz tworzenie lokalnych sieci współpracy sprzyjających rozwiązywaniu problemów społecznych. Mechanizmy te wzajemnie się uzupełniają, zwiększając zdolność demokracji do adaptacji wobec współczesnych zagrożeń.

Znaczenie władz lokalnych dla odporności demokratycznej wynika przede wszystkim z ich funkcji integracyjnej. To właśnie na poziomie lokalnym realizowane są podstawowe usługi publiczne, polityka społeczna oraz działania związane z integracją mieszkańców. W sytuacjach kryzysowych skuteczność *governance* lokalnego wpływa bezpośrednio na poziom zaufania obywateli do instytucji demokratycznych (Šaparnienė et al. 2021: s. 1–13).

Badania dotyczące jakości rządzenia wskazują, że obywatele często wyżej oceniają funkcjonowanie władz lokalnych niż administracji centralnej (CBOS 2024). Wynika to z bezpośredniego charakteru kontaktów z mieszkańcami, większej przejrzystości procesów decyzyjnych oraz możliwości bieżącej oceny jakości świadczonych usług publicznych. W rezultacie samorząd lokalny odgrywa szczególną rolę w budowaniu legitymizacji demokratycznej państwa.

Demokracja lokalna odgrywa również istotną rolę w przeciwdziałaniu polaryzacji politycznej i populizmowi. Bezpośredni kontakt pomiędzy obywatelami a władzami lokalnymi sprzyja budowaniu bardziej pragmatycznych i mniej skonfliktowanych relacji politycznych. W wielu przypadkach miasta i regiony stają się przestrzenią innowacji demokratycznych, rozwijając mechanizmy partycypacji obywatelskiej oraz współzarządzania. Na przykład, w Gdańsku organizowane są obywatelskie panele deliberacyjne, w Barcelonie jest rozwijana platforma cyfrowa *Decidim*, w Bolonii realizowane są projekty współzarządzania przestrzenią publiczną. Rozwiązania te zwiększają udział mieszkańców w podejmowaniu decyzji publicznych, wzmacniają przejrzystość działania administracji oraz budują społeczne poczucie współodpowiedzialności za rozwój wspólnot lokalnych.

Jednocześnie, odporność demokratyczna samorządów zależy od ich zdolności instytucjonalnych i finansowych. Ograniczenie autonomii fiskalnej może prowadzić do osłabienia jakości usług publicznych oraz wzrostu zależności od decyzji centralnych. W dłuższej perspektywie może to osłabiać społeczną legitymizację władz lokalnych.

Istotnym wyzwaniem pozostaje również fragmentacja *governance* lokalnego. W wielu państwach europejskich systemy samorządowe charakteryzują się dużą liczbą małych jednostek administracyjnych o ograniczonych zasobach finansowych i kadrowych. Taka struktura może utrudniać skuteczne zarządzanie kryzysowe oraz realizację polityk publicznych wymagających koordynacji ponadlokalnej (Špaček 2025: s. 53–90).

Coraz większego znaczenia nabiera również rola samorządów w budowaniu odporności informacyjnej. Poprzez wspieranie edukacji obywatelskiej, rozwój lokalnych mediów, prowadzenie przejrzystej komunikacji z mieszkańcami oraz organizowanie debat publicznych władze lokalne mogą ograniczać podatność społeczności na dezinformację i procesy polaryzacji politycznej. Dzięki temu wzmacniają społeczną odporność demokracji wobec zagrożeń hybrydowych. Dlatego współczesna odporność demokratyczna

wymaga nie tylko decentralizacji, ale również zdolności do współpracy pomiędzy różnymi poziomami *governance*. Kluczowe znaczenie ma rozwój mechanizmów współzarządzania, sieci współpracy oraz partnerstw pomiędzy administracją lokalną, krajową i europejską.

Nie oznacza to jednak, że samorząd lokalny jest w stanie samodzielnie zapewnić odporność demokratyczną. Jego skuteczność zależy od jakości współpracy z administracją centralną, odpowiedniego poziomu autonomii finansowej oraz stabilnych ram instytucjonalnych. Dopiero współdziałanie wszystkich poziomów *governance* pozwala na budowanie trwałej odporności demokratycznej. Jednocześnie to właśnie na poziomie lokalnym najwcześniej ujawniają się zarówno oznaki erozji demokracji, jak i możliwości skutecznego przeciwdziałania jej osłabieniu, co uzasadnia postrzeganie samorządu jako jednego z filarów współczesnej odporności demokratycznej.

Demokracja lokalna a przyszłość *governance* europejskiego

Przyszłość *governance* europejskiego będzie w dużym stopniu zależeć od zdolności instytucji publicznych do budowania odporności demokratycznej w warunkach permanentnego kryzysu. W tym kontekście znaczenie demokracji lokalnej będzie prawdopodobnie wzrastać. Procesy urbanizacji, transformacji cyfrowej oraz zmian klimatycznych powodują, że miasta i regiony stają się kluczowymi aktorami polityki publicznej. Władze lokalne odpowiadają za realizację coraz większej liczby zadań związanych z polityką klimatyczną, bezpieczeństwem energetycznym, integracją społeczną oraz transformacją cyfrową.

Rosnąca rola miast i regionów wynika z faktu, że to właśnie na poziomie lokalnym realizowana jest znaczna część współczesnych polityk publicznych dotyczących ochrony klimatu, transformacji energetycznej, mobilności miejskiej, cyfryzacji usług publicznych, integracji migrantów czy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Jednostki samorządu terytorialnego przestają być wyłącznie wykonawcami decyzji administracji centralnej, stając się współtwórcami polityk publicznych zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim.

Równocześnie jednak współczesne zagrożenia geopolityczne mogą prowadzić do dalszego wzrostu tendencji centralizacyjnych. Państwa narodowe, dążąc do zwiększenia efektywności zarządzania kryzysowego, mogą ograniczać autonomię samorządów oraz wzmacniać kontrolę nad finansami publicznymi. W rezultacie przyszłość demokracji lokalnej w Europie będzie zależeć od znalezienia równowagi pomiędzy efektywnością zarządzania kryzysowego a ochroną autonomii lokalnej. Kluczowe znaczenie ma rozwój modelu *cooperative governance*, opartego na współpracy pomiędzy różnymi poziomami administracji.

Istotną rolę mogą odegrać również instytucje europejskie, Rada Europy i Unia Europejska. Wzmacnianie standardów demokracji lokalnej, monitorowanie przestrzegania *Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego* oraz wspieranie współpracy transgranicznej mogą przyczyniać się do budowy bardziej odpornego systemu *governance* europejskiego. Współczesna Europa potrzebuje zatem nie tylko silnych państw, ale również

silnych wspólnot lokalnych, zdolnych do współuczestnictwa w zarządzaniu kryzysowym i ochronie wartości demokratycznych.

Podsumowanie

Współczesne kryzysy polityczne, gospodarcze i dotyczące bezpieczeństwa znacząco wpływają na funkcjonowanie europejskich systemów *governance* lokalnego. Analiza pokazuje, że decentralizacja i demokracja lokalna pozostają istotnym elementem odporności demokratycznej Europy, jednak sytuacje kryzysowe często prowadzą do procesów recentralizacji ograniczających realną autonomię samorządów.

Władze lokalne odgrywają kluczową rolę w utrzymaniu spójności społecznej, świadczeniu usług publicznych oraz budowaniu zaufania obywateli do instytucji demokratycznych. Skuteczność tych działań zależy jednak od stabilnych zasobów finansowych, odpowiednich kompetencji instytucjonalnych oraz trwałej współpracy pomiędzy poziomem lokalnym, krajowym i europejskim.

Analiza prowadzi do wniosku, że odporność demokratyczna Europy wymaga odejścia od prostego przeciwstawiania decentralizacji i centralizacji. Współczesne *governance* europejskie powinno opierać się na modelu wielopoziomowej współpracy, umożliwiającej jednoczesne zachowanie efektywności zarządzania kryzysowego oraz ochronę autonomii lokalnej. Demokracja lokalna stanowi bowiem nie tylko element administracyjnej organizacji państwa, ale również jeden z podstawowych filarów europejskiego bezpieczeństwa demokratycznego.

Jakub Robel – doktor nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce. Wykładowca akademicki oraz członek Rady Biznesu Społecznej Akademii Nauk w Warszawie. Zainteresowania badawcze obejmują problematykę demokracji i bezpieczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem działalności Rady Europy oraz jej wpływu na rozwój lokalny i regionalny, w tym funkcjonowanie samorządu terytorialnego.

Jakub Robel – PhD in Political Science. He is an academic lecturer and a member of the Business Council of the SAN University in Warsaw. Research interests: democracy and security, with particular emphasis on the Council of Europe and its impact on local and regional development, including the functioning of local self-government.

Bibliografia:

BALICKI Ryszard, PIECH Karolina (2014), *Rola Komitetu Regionów a działalność samorządu terytorialnego,* w: Elżbieta Feret, Przemysław Niemczuk (red.), *10 lat doświadczeń polskiego samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej,* Rzeszów – Przemyśl.

BRØGGER Katja (2023), *Post-Cold war governance arrangements in Europe: the University between European integration and rising nationalisms,* „Globalisation, Societies and Education", vol. 21, no. 2. DOI: 10.1080/14767724.2022.2075832

CALORI Andrea, FEDERICI Francesca (2020), *Coronavirus and beyond: empowering social self-organization in urban food systems,* „Agriculture and Human Values", vol. 37(3). DOI: 10.1007/s10460-020-10111-y

CBOS (2024), *Opinie o władzach lokalnych*, Komunikat z badań, nr 18/2024, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2024/K_018_24.PDF (28.02.2024).

CHODOROWSKA Anna, MICHALSKA Justyna (2021), *Europejska Karta Samorządu Lokalnego i zasada samorządności w Polsce i we Francji,* w: Andrzej Bisztyga, Ivan Pankevych (red.), *Wybrane zagadnienia prawa samorządu terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy,* Zielona Góra.

CROISSANT Aurel, LOTT Lars (2026), *Democratic Resilience in the Twenty-First Century. Search for an Analytical Framework and Explorative Analysis,* "Political Studies", vol. 74, issue 3. DOI: 10.1177/00323217251345779

EUROPEJSKA KARTA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO (1985), sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607.

GLADYSH Marianna, SYCHOV Viktor (2020), *The Influence of the Migration Crisis of 2015 on the EU Migration Policy,* „Studia Europejskie", nr 3/2020. DOI: 10.33067/SE.3.2020.1

HOEFFLER Catherine, HOFMANN Stéphanie, MERAND Frédéric (2024), *The polycrisis and EU security and defence competences,* „Journal of European Public Policy", vol. 31, no. 10. DOI: 10.1080/13501763.2024.2362762

HUGHES James, SASSE Gwendolyn, GORDON Claire (2001), *Enlargement and Regionalization: The Europeanization of Local and Regional Governance in CEE States,* in: H. Wallace (ed.), *Interlocking Dimensions of European Integration. One Europe or Several?*, Palgrave Macmillan, London. DOI: 10.1057/9780230514430_8

IVANČÍK Radoslav, DUŠEK Jiří (2026), *Sustainable Development and Democratic Resilience in the European Union,* „Sustainability", vol. 18 (7). DOI: 10.3390/su18073631

KOMITET REGIONÓW (2014), Rezolucja Komitetu Regionów w sprawie Karty wielopoziomowego sprawowania rządów w Europie (2014/C 174/01), Dz.U. UE C 174, 7.06.2014.

MERKEL Wolfgang (2026), *What is democratic resilience?,* „Democratization", vol. 33, no. 3. DOI: 10.1080/13510347.2025.2590677

MIKLOSSY Katalin (2022), *Resilience and Political Development of Europe During The Crisis: Evidence From Hungary,* „Political Science", no. 2. DOI: 10.31249/poln/2022.02.03

NORD Marina, ANGIOLILLO Fabio, LUNDSTEDT Martin, WIEBRECHT Felix, LINDBERG Staffan I. (2025), *When autocratization is reversed: Episodes of U-Turns since 1900*, "Democratization", vol. 32, no. 5. DOI: 10.1080/13510347.2024.2448742

PADOVANI Emanuele, PORCELI Francesco, ZANARDI Alberto (2024), *The determinants of the financial distress of Italian municipalities: How much is it due to inadequate resources*?, „International Tax and Public Finance", vol. 31, issue 6. DOI: 10.1007/s10797-024-09856-7

PIRVULESCU Cristian (2026), *Institutional Resilience and Democratic Sustainability in Post-Transition Europe: Lessons from Romania and Central-Eastern Europe,* „World", vol. 7 (1). DOI: 10.3390/world7010007

RADZISZEWSKI Eryk (2021), *Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy oraz instrumenty jego oddziaływania na samorządność terytorialną,* w: Jerzy Jaskiernia, Kamil Spryszak (red.), *Wyzwania dla europejskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku,* t. 2, Toruń.

ROBEL Jakub (2016), *Wpływ Rady Europy na realizację koncepcji bezpieczeństwa demokratycznego w państwach członkowskich,* Toruń.

RØD Bjarte, PURSIAINEN Christer, EKLUND Niklas (2025), *Combatting Disinformation – How Do We Create Resilient Societies? Literature Review and Analytical Framework,* „European Journal for Security Research", vol. 10. DOI: 10.1007/s41125-025-00105-4

SÁNCHEZ-HERNÁNDEZ Maria Isabel (2024), *Strengthening resilience: Social responsibility and citizen participation in local governance,* „Administrative Sciences", vol. 14, issue 10. DOI: 10.3390/admsci14100260

SCHULTZ David (2025), *Democracy, Stability, and Resilience: Lessons for the Baltics,* in: David Schultz, Rasa Smaliukiene, Vidmante Giedraityte (eds), *Democratic Resilience in the Baltics,* vol. 1, Cham. DOI: 10.1007/978-3-031-99286-5_2

SERAPIONI Mauro, HESPANHA Pedro (2019), *Crisis and Austerity in Southern Europe: Impact on Economies and Societies,* „e-cadernos CES", vol. 31. DOI: 10.4000/eces.4068

SORSA Ville-Pekka, KIVIKOSKI Katja (2023), *COVID-19 and democracy: a scoping review,* „BMC Public Health", vol. 23. DOI: 10.1186/s12889-023-16172-y

ŠAPARNIENĖ Diana, REINHOLDE Iveta, RINKEVIČIENĖ Sandra (2021), *Relationship between citizens' trust in local government and participation in local governance*, „Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration", vol. 29, issue 2. DOI: 10.46585/sp29021210

ŠPAČEK David (2025), *Local Governments Coping with Crises: The Impact of Decentralisation and Fragmentation on Crisis Management and Governance*, in: David Špaček, Stanislav Balík (eds), *Fragmented Local Government Systems and Crises. Governance and Public Management,* Palgrave Macmillan, Cham. DOI: 10.1007/978-3-032-01897-7_3

Received: 25.05.2026. Accepted: 31.07.2026.