

Studia  
Politicae T. 36/37  
Universitatis 2023  
Silesiensis



UNIWERSYTET ŚLĄSKI  
WYDAWNICTWO

# Studia Politicae Universitatis Silesiensis

Tom 36/37

pod redakcją

Tomasza Kubina, Pawła Grzywiny i Zbigniewa Kantyki

**Redaktor naczelny / Editor-in-Chief**

dr hab. Tomasz Kubin, prof. UŚ, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych

**Kolegium redakcyjne / Scientific Advisory Board**

prof. dr hab. Marek Barański, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych; dr hab. Marian Gierula, prof. UŚ, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Dziennikarstwa i Komunikacji Medialnej; dr hab. Jan Iwanek, *professor emeritus*, Uniwersytet Śląski w Katowicach; dr hab. Mariusz Kolczyński, prof. UŚ, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Dziennikarstwa i Komunikacji Medialnej; dr hab. Zbigniew Oniszczyk, prof. UŚ, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Dziennikarstwa i Komunikacji Medialnej; prof. dr hab. Mieczysław Stolarczyk, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych; prof. dr hab. Sylwester Wróbel, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych

**Sekretarze Kolegium redakcyjnego / Secretaries of Scientific Advisory Board**

dr Paweł Grzywna, prof. UŚ, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych; dr Zbigniew Kantyka, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Nauk Społecznych

**Rada Naukowa „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” / Scientific Advisory Board of “Studia Politicae Universitatis Silesiensis”**

Luis Aguiar de Luque, Dr., Carlos III University of Madrid (Spain); Andrzej Antoszewski, PhD, DSc, (Full) Professor, University of Wrocław (Poland); Roman Bäcker, PhD, DSc, (Full) Professor, Nicolaus Copernicus University in Toruń (Poland); Ladislav Cabada, doc. PhDr., Metropolitan University Prague (Czechia); Roman Chytilík, doc. PhDr., Masaryk University in Brno (Czechia); Bogusława Dobek-Ostrowska, PhD, DSc, (Full) Professor, University of Wrocław (Poland); Guillermo Escobar Roca, PhD, DSc, ProfTit, University of Alcalá (Spain); Ján Koper, PhD, DSc, ProfTit, Matej Bel University in Banská Bystrica (Slovakia); Alexander Korochensky, PhD, DSc, ProfTit, Belgorod State University (Russian Federation); Bronislav Kováčik, PhD, DSc, Assoc. Prof., Matej Bel University in Banská Bystrica (Slovakia); Barbara Krauz-Mozer, PhD, DSc, (Full) Professor, Jagiellonian University (Poland); Fulco Lanchester, PhD, DSc, (Full) Professor, Sapienza University of Rome (Italy); Maria Marczewska-Rytko, PhD, DSc, (Full) Professor, Maria Curie Skłodowska University in Lublin (Poland); Tomasz Mielczarek, PhD, DSc, (Full) Professor, Jan Kochanowski University in Kielce (Poland); Andrzej Podraza, PhD, DSc, John Paul II Catholic University of Lublin (Poland); Viktor A. Sidorov, PhD, Professor, Saint Petersburg State University (Russian Federation); Ildefonso Soriano López, PhD, DSc, ProfTit, Complutense University of Madrid (Spain); Stanisław Sulowski, PhD, DSc, (Full) Professor, University of Warsaw (Poland); Alicja Stępień-Kuczyńska, PhD, DSc, (Full) Professor, University of Łódź (Poland); Jaroslav Ušiak, PhD, DSc, Assoc. Prof., Matej Bel University in Banská Bystrica (Slovakia); Milan Vošta, PhD, DSc, Assoc. Prof., Metropolitan University Prague (Czechia); Tadeusz Wallas, PhD, DSc, ProfTit, Adam Mickiewicz University (Poland); Klaus Ziemer, PhD, DSc, ProfTit, Trier University (Germany); Arkadiusz Żukowski, PhD, DSc, (Full) Professor, University of Warmia and Mazury in Olsztyn (Poland)

**Redaktorzy tematyczni / Editorial Body**

dr Zbigniew Kantyka, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Nauk Społecznych (teoria polityki publicznej / theory of public policy); dr Natalia Stępień-Lampa, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych (sektorowe polityki publiczne / sectoral public policies); dr hab. Sebastian Kubas, prof. UŚ, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych (instytucjonalne determinanty polityk publicznych / institutional determinants of public policies); dr Małgorzata Domagała, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Nauk Społecznych (instytucjonalne determinanty polityk publicznych / institutional determinants of public policies); dr hab. Tomasz Kubin, prof. UŚ, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Nauk Politycznych (międzynarodowe konteksty polityk publicznych / international contexts of public policies); dr hab. Mariusz Kolczyński, prof. UŚ, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Instytut Dziennikarstwa i Komunikacji Medialnej (procesy komunikacji w politykach publicznych / communication processes in public policies)

**Redaktor statystyczny / Statistical Editor**

mgr Przemysław Grzonka, Uniwersytet Śląski w Katowicach

**Półrocznik recenzowany**, wydawany przez Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach / **Peer-reviewed semi-annual**, published by the Institute of Political Sciences of the University of Silesia in Katowice



# Narzędzia komunikacji strategicznej Republiki Chińskiej (Tajwanu)

## Tools of Taiwan's Strategic Communication

Robert Rajczyk\*

### Abstrakt

Obecność Tajwanu w globalnej przestrzeni informacyjnej wykazuje fluktuację. Owa widzialność międzynarodowa Republiki Chińskiej uzależniona jest od skuteczności tajwańskiej komunikacji strategicznej prowadzonej przez władze w Tajpej. W niniejszym artykule poddano analizie efektywność działań w tym zakresie prowadzonych metodą analizy funkcjonalnej. Jej efektem jest ustalenie, że poziom widzialności międzynarodowej Tajwanu jest wprost proporcjonalny do liczby wydarzeń medialnych, operacji informacyjnych i innych działań prowadzonych w ramach komunikacji strategicznej. Podkreślenia wymaga jednak przede wszystkim fakt, iż prowadzona przez Republikę Chińską komunikacja strategiczna nie jest determinowana specyficznym statusem prawnomiędzynarodowym Tajwanu. Celem prowadzonych przez władze w Tajpej działań jest pozycjonowanie Republiki Chińskiej jako odpowiedzialnego, wiarygodnego i demokratycznego

### Abstract

Taiwan's presence in the global information space is fluctuating. This international visibility of the Republic of China depends on the effectiveness of Taiwanese strategic communications conducted by the authorities in Taipei. This article analyzes the effectiveness of activities carried out in this field using the functional analysis method. Its effect is to determine that the level of international visibility of Taiwan is directly proportional to the number of media events, information operations, and other activities conducted as part of strategic communication. However, it should be emphasized above all that the strategic communication conducted by the Republic of China is not determined by the specific international legal status of Taiwan. The actions carried out by the authorities in Taipei aim to position the Republic of China as a responsible, credible and democratic political, and economic partner for the international community.

---

\* Uniwersytet Śląski w Katowicach;  <https://orcid.org/0000-0003-2848-4775>;  
robert.rajczyk@us.edu.pl

go partnera politycznego i gospodarczego dla społeczności międzynarodowej.

**Słowa kluczowe:** Republika Chińska, Tajwan Tajwan, komunikacja strategiczna, nadawanie międzynarodowe, dyplomacja publiczna

**Keywords:** Republic of China, Taiwan, strategic communication, international broadcasting, public diplomacy

Celem w niniejszym artykule jest przede wszystkim prezentacja form i metod prowadzenia przez władze tajwańskie komunikacji strategicznej w ujęciu instytucjonalnym oraz funkcjonalnym, realizowanej w kadencji 2020–2024 parlamentu (Yuanu Legislacyjnego) oraz prezydenta (kadencje obu organów pokrywają się). Chodzi zatem o ustalenie zakresu przedmiotowego realizowanych aktywności o charakterze informacyjnym i perswazyjnym. Ustalenia badawcze poprzedzone powinny jednak zostać określeniem pola badawczego w postaci funkcji realizowanych za pośrednictwem komunikacji strategicznej. Dlatego też sformułowano następujące pytania badawcze:

1. Za pomocą jakich technik jest realizowana tajwańska komunikacja strategiczna?
2. Jakie instytucje są zaangażowane w prowadzenie tajwańskiej komunikacji strategicznej?
3. Jakie cele przyświecają realizacji tajwańskiej komunikacji strategicznej?

W procesie badawczym zostaną wykorzystane następujące metody badawcze: *desk research* w celu przeprowadzenia kwerendy materiału badawczego, metoda analizy treści oficjalnych dokumentów oraz metoda analizy funkcjonalnej.

Pierwsza metoda posłuży do konstrukcji próby badawczej, której formowanie będzie obejmować przegląd zakresu kompetencji i struktury organizacyjnej naczelnych organów władzy państwowej na podstawie aktów normatywnych sankcjonujących działalność tych instytucji. W zakres konstruowania próby badawczej będzie wchodzić również kwerenda przeprowadzona na podstawie kryterium kategoryzacyjnego. Kategoryzacja będzie obejmować typologię przedmiotową w odniesieniu zarówno do komunikacji strategicznej, jak i do dyplomacji publicznej, która to uznawana jest w literaturze przedmiotu za jeden z głównych elementów procesu komunikowania. Oznacza to zatem także przegląd zakresu kompetencji oraz struktury organizacyjnej instytucji realizujących m.in. międzynarodową współpracę naukową, gospodarczą i kulturalną.

Metoda druga analizy treści oficjalnych to metoda jakościowa lub ilościowa polegająca na analizie zawartości merytorycznej publikacji, ale nie jest to analiza dyskursu. Analizuje się treść badanych dokumentów pod kątem interesujących badacza wątków. Mierzy się częstotliwość występowania albo kontekst.

Metoda trzecia analizy funkcjonalnej zostanie wykorzystana do przeglądu funkcjonowania instytucji objętych próbą badawczą. Celem zastosowania tej metody będzie zatem określenie efektywności realizowanych przez nie działań z punktu widzenia skuteczności i koherencji z typologią rodzajową komunikacji strategicznej.

Proces badawczy będzie prowadzony z zamiarem weryfikacji lub falsyfikacji następujących hipotez badawczych. Hipoteza główna brzmi: Specyficzny status prawnomiędzynarodowy Tajwanu nie determinuje sposobu prowadzenia komunikacji strategicznej. Z kolei hipoteza dodatkowa wynika z założenia, iż poziom widzialności międzynarodowej Tajwanu jest wprost proporcjonalny do liczby wydarzeń medialnych, operacji informacyjnych i innych działań podejmowanych w ramach komunikacji strategicznej. Na potrzeby niniejszego artykułu i w celu uproszczenia wyводу można przyjąć, że widzialność międzynarodowa to uzyskiwanie przewagi informacyjnej dzięki obecności w globalnym obiegu informacyjnym.

## Komunikacja strategiczna. Próba definicji

Analiza tytułowej problematyki badawczej będzie obejmować aspekty instytucjonalny i funkcjonalny. Zasadne jest zatem ustalenie zakresu podmiotowego pojęcia komunikacji strategicznej. Kelly Page Werder, Howard Nothhaft, Dejan Verčić i Ansgar Zerfass uważają komunikację strategiczną za „praktykę świadomej i celowej komunikacji, którą agent komunikacyjny wdraża w sferze publicznej w imieniu podmiotu komunikacyjnego, aby osiągnąć wyznaczone cele” (Werder i in., 2018, s. 334)<sup>1</sup>. Patrick Ene Okon i Joseph Enyia Ekpang II zwracają uwagę na to, że „komunikacja strategiczna pomaga w niemałym stopniu zrealizować te trzy cele: wykreować opinię publiczną o organizacji tam, gdzie jej nie ma; wzmacniać istniejącą opinię publiczną, jeśli taka sprzyja organizacji; lub zmienić istniejącą opinię publiczną, jeśli szkodzi ona reputacji organizacji” (Okon i Ekpang, 2019, s. 6). Agnieszka Szymańska definiuje komunikację strategiczną jako „całokształt założeń i zakres działań o charakterze strategicznym, koncepcyjnym, analitycznym, koordynacyjnym i wykonawczym, które za pomocą narzędzi komunikacji i tworzenia symbolicznej wartości kraju wpływają na realizację swoich interesów w świecie poprzez kształtowanie postaw i opinii publicznej za granicą” (Szymańska, 2014, s. 278). Zgodnie z tą koncepcją, według Christophera Paula, komunikacja strategiczna oznacza „skoordynowane działania, komunikaty, obrazy i inne formy sygnalizowania lub angażowania

---

<sup>1</sup> Wszelkie powołania na anglojęzyczną literaturę przedmiotu w tłumaczeniu autora.

mające na celu informowanie, wywieranie wpływu lub przekonywanie wybranych odbiorców do poparcia celów narodowych” (Paul, 2011, s. 17). Tomasz Kacała i Justyna Lipińska zwracają również uwagę na to, że komunikacja strategiczna to „skoordynowane działania w sferze informacyjnej w postaci operacji informacyjnych, dyplomacji publicznej, międzynarodowej radiofonii i telewizji oraz public affairs” (Kacała i Lipińska, 2014, s. 25). Komunikacja strategiczna powinna być zatem utożsamiana z funkcją integrującą narrację (Zgryziewicz, 2018, s. 193).

Ze względu na problematykę badawczą niniejszego artykułu, ujęcie zaproponowane przez Szymańską w sposób precyzyjny oddaje istotę definicji komunikacji strategicznej. W celu uproszczenia wyводу słusznie przyjąć również typologię komunikacji strategicznej zaprezentowaną przez Kacałę i Lipińską.

## Statut prawnomiędzynarodowy Republiki Chińskiej (Tajwanu)

Republika Chińska „jako państwo niepełne jest uczestnikiem stosunków międzynarodowych pomimo braku powszechnego uznania jej suwerenności państwowej” (Rajczyk, 2019, s. 89). W międzynarodowych stosunkach politycznych, gospodarczych i kulturalnych Tajwan uczestniczy najczęściej pod nazwami: Chińskie Tajpej lub Wydzielony Obszar Celny Tajwanu, Kinmen i Matsu (Rajczyk, 2020, s. 26). Obecnie Republika Chińska oficjalne stosunki dyplomatyczne utrzymuje z 13 państwami świata, głównie z Ameryki Południowej oraz wyspiarskich państw Pacyfiku. Jedyną oficjalną ambasadą Republiki Chińskiej w Europie jest placówka w Watykanie. Z pozostałymi państwami świata Tajwan utrzymuje relacje dyplomatyczne, gospodarcze, kulturalne i naukowe za pośrednictwem sieci placówek przedstawicielskich. Ma to związek z jednej strony z pragmatycznym podejściem władz tajwańskich do uprawniania dyplomacji, a z drugiej – z naciskami międzynarodowymi Chińskiej Republiki Ludowej (która zajęła miejsce stałego członka w Radzie Bezpieczeństwa ONZ zamiast Republiki Chińskiej i która należy do grona państw założycieli organizacji). Chodzi o formułę jednych Chin, którą można wywodzić z tzw. konsensu 1992 r., czyli nieformalnego porozumienia pomiędzy Chińską Republiką Ludową a Republiką Chińską, gdzie obie strony – oficjalnie wzajemnie nieuznające się dyplomatycznie – uzgodniły interpretację o istnieniu jednych Chin, z tym że strony tego nieformalnego porozumienia zachowały prawo do własnej interpretacji tejże zasady. Jej funkcjonowanie w praktyce stosunków międzynarodowych sprowadza się do tego, iż władze w Pekinie uznają Tajwan za swoją „zbuntowaną prowincję”, podczas gdy Republika Chińska kategorycznie odrzuca taką inter-

pretację. Przedmiotem niniejszego artykułu nie jest kwestia statusu prawnomiędzynarodowego Republiki Chińskiej, choć w literaturze przedmiotu obecny jest pogląd wskazujący na posiadanie przez Tajwan statusu państwa nieuznanego (Rajczyk, 2020, s. 89). Stąd też władze w Pekinie interpretując na swój sposób zasadę jedynych Chin, niezwykle aktywnie reagują działaniami politycznymi i wojskowymi na przejawy tajwańskiej obecności w przestrzeni międzynarodowej innej niż wynikająca z tezy o „zbuntowanej prowincji”. Przykładami takich działań są zmasowane ćwiczenia wojskowe Chińskiej Armii Ludowej podczas trwania wizyty na Tajwanie Nancy Pelosi, ówczesnej przewodniczącej Izby Reprezentantów USA w 2022 r. Chińska Republika Ludowa manifestuje postawę polityczną również w postaci stanowczych oświadczeń dyplomatycznych, które Pekin wystosowuje, reagując na próby ingerencji w „wewnętrzne sprawy Chin”, jak Chińska Republika Ludowa określa kwestię Tajwanu na forum międzynarodowym. Przykładem takich działań była ostra krytyka Republiki Litewskiej, która zezwoliła na otwarcie w Wilnie nieformalnej ambasady Republiki Chińskiej pod nazwą Biuro Tajwańskie. Na ogół placówki te funkcjonują jako Biura Przedstawicielskie Tajpej, z wyjątkiem Republiki Somalilandu, gdzie działa Biuro Przedstawicielskie Tajwanu.

Rezygnacja z manifestowania atrybutów państwowości przez Republikę Chińską na forum międzynarodowym (brak użycia flagi państwowej podczas oficjalnego udziału w zawodach sportowych rangi międzynarodowej – np. Igrzyska Olimpijskie oraz występowanie pod nazwą: Chińskie Tajpej) świadczą o prowadzeniu tzw. pragmatycznej dyplomacji. Idea użytkowego kształtowania tajwańskiej obecności w przestrzeni stosunków międzynarodowych była charakterystyczna dla prezydentury Ma Ying-jeou, reprezentującego Partię Narodową (Kuomintang), która w swojej działalności politycznej deklaruje współpracę z Chińską Republiką Ludową w przeciwieństwie do Demokratycznej Partii Postępu promującej intensywny rozwój ekonomiczny i międzynarodową wymianę gospodarczą oraz intensyfikację suwerennej obecności Tajwanu na arenie geopolitycznej, w warunkach utrzymania status quo w Cieśninie Tajwańskiej (Rajczyk, 2016, s. 75). Obecna prezydent Republiki Chińskiej z ramienia Demokratycznej Partii Postępu Tsai Ing-wen (2016–2024) działania te określa mianem niezłomnej dyplomacji (*steadfast diplomacy*). Na potrzeby niniejszego artykułu warto jednak przyjąć stanowisko Ewy Trojnar, która model relacji łączących Tajwan ze środowiskiem międzynarodowym określa mianem niekonwencjonalnej dyplomacji (Trojnar, 2015, s. 94), co trafnie oddaje istotę, charakter i historię wzajemnych relacji chińsko-tajwańskich. Za paradoks tajwańskiej historii należy uznać fakt, iż Kuomintang, który pozostaje jednym z politycznych filarów funkcjonowania Republiki Chińskiej od czasów jej założenia w 1912 r., z pozycji ludowego socjalizmu Sun Yat-sena ewoluował na pozycje prawicowe, będąc do 1988 r. (początek przemian demokratycznych na Tajwanie) jawnym przeciwnikiem politycznym Komunistycznej



Partii Chin, z którą wojska Kuomintangu przegrały wojnę domową, uchodząc na Tajwan w 1949 r.

W odniesieniu do działań z zakresu polityki zagranicznej należy wskazać również na tzw. New Southbound Policy (Nową Politykę wobec Azji Południowej, Południowo-Wschodniej i Antypodów), która była kluczowym elementem programu gospodarczego prezydent Tsai Ing-wen. W projekcie tym zakłada się znaczną intensyfikację wszechstronnych kontaktów politycznych, gospodarczych, kulturalnych i naukowych z 18 państwami Azji Południowej, Azji Południowo-Wschodniej oraz Australią i Nową Zelandią, a także zwiększenie międzynarodowej obecności Tajwanu w regionie. Zdaniem Gary'ego Klintwortha polityczno-gospodarczy zwrot Tajwanu w kierunku południowego sąsiedztwa ma za cel przede wszystkim ograniczenie gospodarczej zależności od Chińskiej Republiki Ludowej (Klintworth, 1995, s. 150). Nie ulega jednak wątpliwości, iż projekt pod nazwą New Southbound Policy stanowi również narzędzie dyplomacji publicznej, która jest częścią komunikacji strategicznej.

## **Instytucjonalny wymiar tajwańskiej komunikacji strategicznej**

Analizując ujęcie instytucjonalne tajwańskiej komunikacji strategicznej, należy wskazać, iż obejmuje ona zarówno urzędy naczelnych organów władzy państwowej (Yuan Wykonawczy – rząd, urząd prezydenta oraz Yuan Legislacyjny – parlament), jak i instytucje publiczne oraz podmioty publiczno-prywatne. W strukturach tych pierwszych wydzielono: Departament Public Affairs w Urzędzie Prezydenckim oraz w Yuanie Wykonawczym (rząd) dwie jednostki organizacyjne: Departament Obsługi Informacyjnej oraz Departament Public Relations. Komórkę organizacyjną odpowiedzialną za Public Relations zaliczono do grona jednostek wspierających, podczas gdy Departament Obsługi Informacyjnej wchodzi w poczet jednostek realizujących. Funkcjonuje również samodzielne stanowisko rzecznika prasowego rządu podporządkowane hierarchicznie premierowi. Z kolei w zakresie dyplomacji publicznej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych funkcjonuje komórka organizacyjna realizująca zadania z tego zakresu o nazwie Departament Międzynarodowej Obsługi Informacyjnej, odpowiedzialny m.in. za obsługę relacji z zagranicznymi dziennikarzami akredytowanymi przy Ministerstwie oraz za wydawanie obcojęzycznych periodyków poświęconych Tajwanowi. Aktywność wymienionych instytucji można zaliczyć do operacji informacyjnych oraz Public Affairs, przy czym odnosząc się do pierwszego terminu w zakresie podmiotowym, należy go interpretować także jako politykę informacyjną, czyli wszelką działalność informacyjną prowadzoną przez instytucje lub osobę prawną. Niemniej jednak podkreślenia wy-

maga fakt, iż polityka informacyjna podobnie jak operacje informacyjne mogą mieć charakter perswazyjny, ale nie jest to obligatoryjne. Przykład stanowi tutaj funkcjonowanie agregatora treści o nazwie Government Agency News, który pełni funkcję platformy informacyjnej udostępniającej w jednym miejscu serwis informacyjny ministerstw oraz agencji Yuanu Wykonawczego (rządu). W tym miejscu należy wspomnieć również o dyplomacji parlamentarnej będącej elementem dyplomacji publicznej uprawianej przez organy ustawodawcze. W przypadku Yuanu Legislacyjnego realizowana jest ona przez kancelarię tajwańskiego parlamentu, która odpowiada za utrzymywanie kontaktów międzynarodowych legislatury, prowadzenie jej komunikacji społecznej oraz polityki informacyjnej

Dyplomacja publiczna w odniesieniu do instytucji publicznych przejawia się w aspekcie instytucjonalnym, m.in. w funkcjonowaniu Tajwańskiego Centrum Nauczania Języka Mandaryńskiego (na Tajwanie językami oficjalnymi są: mandaryński w zapisie tradycyjnym, język tajwański – minnam, język hakka oraz języki aborygenów tajwańskich pochodzenia austronezyjskiego. Status oficjalnego ma także język angielski), którego 35 spośród 45 placówek dydaktycznych znajdują się w USA, a 8 w Europie, w tym jedna w Budapeszcie na Węgrzech. Dyplomację kulturalną Tajwanu realizuje również utworzona w 2019 r. przez Ministerstwo Kultury Tajwańska Agencja Treści Kreatywnych, wspierając rozwój tajwańskiego przemysłu treści kreatywnych, takich jak film, telewizja, publikacje, muzyka pop, animacje i gry, sztuki widowiskowe oraz sztuki wizualne, angażując się jednocześnie w produkcję, dystrybucję, zdobywanie rynków zagranicznych, wspieranie talentów i promocję marki kulturalnej Tajwanu na świecie. W zakresie prowadzenia dyplomacji kulturalnej należy wymienić także Bibliotekę Narodową i jej komórkę organizacyjną pod nazwą Centrum Studiów Chińskich, które promuje badania sinologiczne, realizując tym samym dyplomację naukową Tajwanu, podobnie jak Taiwan Arctic Research funkcjonujące w strukturze Uniwersytetu Narodowego. Zadania z zakresu dyplomacji kulturalnej realizuje ponadto Tajwańskie Radio Międzynarodowe. Rozgłośnia emituje swój program globalnie w 13 wersjach językowych, w tym także oferując radiowe kursy języka mandaryńskiego oraz promując kulturę narodową.

Odnotowania wymaga prowadzenie przez Republikę Chińską intensywniej dyplomacji ekonomicznej. W wymiarze instytucjonalnym zajmują się tym przede wszystkim osoby prawne o charakterze publiczno-prywatnym. Międzynarodowy Fundusz Współpracy i Rozwoju działający w zakresie pomocy rozwojowej oraz Tajwańska Rada Rozwoju Handlu Zagranicznego (TAITRA – mająca zagraniczne przedstawicielstwa powstały w 2017 r. fundusz Taiwan Capital. Dwie ostatnie instytucje to przykład publiczno-prywatnej współpracy rządu i środowisk gospodarczych w zakresie globalnej współpracy ekonomicznej, w tym m.in. z państwami Europy Centralnej i Wschodniej (głównie z Litwą, Czechami i Słowacją), do których jest kierowany specjal-

ny fundusz inwestycji kapitałowych w ramach Taiwan Capital. Taki rodzaj partnerstwa publiczno-prywatnego może zwiększać skuteczność prowadzonych działań dzięki wykorzystaniu synergii, której efektywność rośnie wskutek ewaluacji dostosowującej działania do bieżących globalnych warunków makroekonomicznych.

## Funkcjonalny wymiar tajwańskiej komunikacji strategicznej

Funkcjonalność tajwańskiej strategii komunikacyjnej jest realizowana przez liczne projekty o charakterze zarówno informacyjnym, jak i perswazyjnym. Wśród nich należy odnotować wydawnictwa drukowane oraz elektroniczne – o zróżnicowanej periodiczności – takie jak: „Taiwan Panorama”, „Taiwan Review”, „Taiwan at a Glance” (rocznik z podstawowymi informacjami społeczno-ekonomicznymi na temat Tajwanu), „Travel in Taiwan” oraz „Taiwan Today”. Ostatni z wymienionych periodyków funkcjonuje również jako newsletter w subskrypcji. „Taiwan Panorama” wydawana jest przez Departament Obsługi Informacyjnej rządu, „Travel in Taiwan” – przez Tajwańskie Biuro Turystyki funkcjonujące w strukturach Ministerstwa Transportu i Komunikacji, a publikacja pozostałych periodyków pozostaje w gestii Ministerstwa Spraw Zagranicznych, podobnie jak oficjalna witryna internetowa Republiki Chińskiej czy też profile w platformach społecznościowych i kontentowych, jak np. Trending Taiwan. Tajwański resort spraw zagranicznych prowadzi też operacje informacyjne z wykorzystaniem artykułów prasowych w środkach masowego przekazu w różnych państwach świata, w których funkcjonują placówki przedstawicielskie Republiki Chińskiej. Tego rodzaju inicjatywy podejmowane są w celu za-manifestowania obecności Tajwanu w międzynarodowej przestrzeni informacyjnej z okazji wydarzeń medialnych, takich jak np.: rocznicowe posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych, Zgromadzenie Plenarne Światowej Organizacji Zdrowia (Tajwan próbuje pokonać opór władz chińskich i uzyskać status obserwatora podczas obrad) czy też Szczyt Klimatyczny ONZ w Katowicach w 2018 r., kiedy to Republika Chińska uruchomiła specjalnie oznaczony tramwaj kursujący w okolicy miejsca obrad (Tajwan oficjalnie nie uczestniczył w obradach Szczytu Klimatycznego, ale delegacja Republiki Chińskiej brała udział w wydarzeniach towarzyszących), który promował tajwańskie zaangażowanie w realizację celów zrównoważonego rozwoju ON Owo zaangażowanie jest realizowane przede wszystkim dzięki projektom z zakresu pomocy rozwojowej i humanitarnej, w tym medycznej (Health for All, Taiwan Can Help) czy też projektom z zakresu wolontariatu międzynarodowego: Young Ambassadors czy Agriculture Ambassadors.

Do projektów z zakresu promocji gospodarczej, czyli dyplomacji ekonomicznej, należy zaliczyć z kolei program Taiwan Excellence – projekt promujący tajwańskie produkty poza granicami Republiki Chińskiej, w tym głównie w państwach Azji Południowej oraz Azji Południowo-Wschodniej i koordynowany przez Tajwańską Radę Rozwoju Handlu Zagranicznego.

Dyplomacja naukowa realizowana jest za pośrednictwem wspólnych projektów uczelni tajwańskich i zagranicznych oraz wymiany studentów i naukowców w ramach programu Taiwan Fellowships & Scholarships koordynowanego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwo Edukacji. Projekt składa się z ośmiu działań w trzech kategoriach: granty na badania naukowe, stypendia dla studentów oraz stypendia na naukę języka mandaryńskiego. Wskazać należy również, że własny program stypendialny dla studentów prowadzi także tajwański Międzynarodowy Fundusz Współpracy i Rozwoju

Dyplomacja kulturalna realizowana jest przez projekty grantowe TAICCA, których cel stanowi wspieranie m.in. produkcji filmowych o tematyce tajwańskiej lub realizowanych w lokalizacjach na Tajwanie i dostępnych w dystrybucji globalnych platform streamingowych czy też międzynarodowych dystrybutorów filmowych. Interesująca w tym aspekcie wydaje się także inicjatywa, która realizowana jest po raz drugi, adresowana do influencerów internetowych z całego świata, która przewiduje konkursowy tryb uzyskania możliwości noclegu w siedzibie prezydenta Republiki Chińskiej oraz osobistego spotkania z głową państwa lub wiceprezydentem

W aspekcie funkcjonalnym uwagę zwraca przede wszystkim oryginalność rodzajowa oraz różnorodność realizowanych projektów. Ich charakter odpowiada współczesnym trendom komunikacji zapośredniczonej realizowanej z wykorzystaniem nowoczesnych technologii informacyjnych.

## Podsumowanie

Instytucjonalny oraz funkcjonalny wymiar tajwańskiej komunikacji strategicznej charakteryzują się wysokim poziomem centralizacji oraz unifikacją przekazu, który sprowadza się do jednoznacznego w swojej wymowie komunikatu o demokratycznym charakterze ustroju społeczno-politycznego Republiki Chińskiej oraz wysokiej konkurencyjności i innowacyjności tajwańskiej gospodarki. Wzmacnianiu tego przesłania służy m.in. intensywnie uprawiana dyplomacja publiczna ze wszystkimi jej odmianami, w tym przede wszystkim dyplomacją cyfrową (Rajczyk, 2017a, s. 300). Determinantą dyplomacji cyfrowej Tajwanu okazuje się bowiem wzmocnienie pozycji ekonomicznej Tajwanu w międzynarodowej wymianie gospodarczej (Rajczyk, 2017b, s. 79).

Pomoc rozwojowa oraz pomoc humanitarna stanowią w przypadku Tajwanu najistotniejszy czynnik wzmożonej obecności Republiki Chińskiej na arenie międzynarodowej (Piechota, Rajczyk, 2019, s. 231). Tajwan wskutek prowadzenia komunikacji strategicznej staje się podmiotem geopolitycznym zaangażowanym w rozwiązywanie problemów globalnych, partnerem wiarygodnym, odpowiedzialnym i znaczącym członkiem społeczności międzynarodowej, pomimo swojego specyficznego statusu prawnomiędzynarodowego (Piechota, Rajczyk, 2019, s. 248). Pomoc rozwojowa i pomoc humanitarna jako narzędzia *public affairs*, a tym samym komunikacji strategicznej, pozostają najskuteczniejszym czynnikiem zwiększającym międzynarodową widoczność Tajwanu, czyli uzyskiwanie przewagi informacyjnej dzięki obecności w globalnym obiegu informacyjnym. Nie bez znaczenia pozostaje tutaj również rola tajwańskich marek globalnych, dzięki którym rośnie widzialność międzynarodowa Republiki Chińskiej, a to wskutek występowania zjawiska *country-of-origin effect*, czyli utożsamiania świadomości i wizerunku marki z marką narodową Tajwanu oraz produktów spożywczych, w tym przede wszystkim popularnego na świecie napoju pod nazwą „bubble tea”.

Rozpoznawalność marki narodowej kształtowana jest również przez obecność tematyki tajwańskiej w kulturze popularnej, m.in. w globalnych serwisach streamingowych oraz wielkie wydarzenia sportowe – takie jak np. Igrzyska Sportów Nieolimpijskich w 2009 r. w Kaohsiung – które budzą szerokie zainteresowanie opinii publicznej oraz środków masowego przekazu. Zorganizowana w drugiej połowie sierpnia 2017 r. Letnia Uniwersjada w Tajpej z jednej strony była okazją do „promocji Tajwanu jako destynacji turystycznej, zarówno dla samych uczestników zmagani sportowych, jak i kibiców, z drugiej zaś służy jako narzędzie kształtowania wizerunku. Z uwagi jednak na specyficzny status prawnomiędzynarodowy Tajwanu, organizacja tak dużej, międzynarodowej imprezy sportowej przyczyniła się przede wszystkim do wzrostu świadomości marki państwa przez fakt dysonansu pomiędzy nazwą kraju – gospodarza a określeniem, pod jakim w zawodach uczestniczyli tajwańscy sportowcy” (Rajczyk, 2018, s. 131). Poziom widzialności międzynarodowej Tajwanu jest zatem wprost proporcjonalny do liczby wydarzeń medialnych, operacji informacyjnych oraz innych działań prowadzonych w ramach komunikacji strategicznej, zarówno w aspekcie funkcjonalnym, jak i za sprawą funkcjonowania instytucji prowadzących działalność w zakresie dyplomacji publicznej, a także międzynarodowego nadawania programów radiowych.

Analiza funkcjonalna tajwańskiej komunikacji strategicznej pozwoliła pozytywnie zweryfikować hipotezę główną. Instytucjonalny oraz operacyjny wymiar komunikacji strategicznej nie są bowiem determinowane specyficznym statusem prawnomiędzynarodowym Republiki Chińskiej. Zakresy, zarówno przedmiotowy, jak i podmiotowy, komunikacji strategicznej Tajwanu nie są determinowane działaniami zmierzającymi do uzyskania pełnego uznania mię-

dzynarodowego. Podejmowane przez władze w Tajpej operacje informacyjne służą realizacji doraźnych celów politycznych, takich jak wskazanie na Tajwan jako odpowiedzialnego partnera w międzynarodowych relacjach przede wszystkim gospodarczych, ale także społecznych oraz politycznych. Na uwagę zasługuje tutaj stanowisko Tajwanu w sprawie alarmowania Światowej Organizacji Zdrowia o realnej możliwości transmisji wirusa z Wuhan z człowieka na człowieka, ale instytucja ta nie przekazała informacji dalej. Domniemywać można, że miało to związek z dominującą pozycją Chińskiej Republiki Ludowej jako największego donatora Światowej Organizacji Zdrowia i intensywnymi zabiegami wizerunkowymi władz w Pekinie, które miały zniwelować odium chińskiej odpowiedzialności za wywołanie światowej pandemii. Odnotować należy ponadto fakt, iż w prezydenckich kadencjach 2016–2020 oraz 2020–2024, Republika Chińska pomimo poparcia międzynarodowego, w tym m.in. USA, nie była zapraszana w roli obserwatora na doroczne Zgromadzenie Plenarne Światowej Organizacji Zdrowia, której Tajwan nie jest członkiem ze względu na sprzeciw władz w Pekinie. Takiego stanowiska natomiast Chińska Republika Ludowa nie artykułowała w okresie sprawowania w Tajpej władzy politycznej przez Kuomintang w latach 2008–2016.

Reasumując dotychczasowe rozważania, należy wskazać, że tajwańska komunikacja strategiczna realizowana jest z wykorzystaniem najnowocześniejszych technik i narzędzi teleinformatycznych, jak również rozwiązań promocyjnych, które ze względu na swoją oryginalność generują zainteresowanie medialne i zasięgi społeczne w środkach masowego przekazu państw istotnych z uwagi na interesy polityczne i gospodarcze Republiki Chińskiej, czego dowodzą badania obejmujące ramowanie New Southbound Policy w państwach objętych tą strategią polityki zagranicznej (Rajczyk, 2020). Można zatem przyjąć, iż poziom widzialności międzynarodowej Tajwanu jest wprost proporcjonalny do liczby wydarzeń medialnych, operacji informacyjnych i innych działań prowadzonych w ramach komunikacji strategicznej, które warunkują fluktuację obecności Tajwanu w globalnej przestrzeni informacyjnej.

Podkreślenie wymaga również fakt, że w prowadzenie tajwańskiej komunikacji strategicznej zaangażowane są zarówno instytucje publiczne, jak i sektor prywatny, zwłaszcza krajowe środowiska gospodarcze. Owa synergia instytucjonalna zapewnia efektywność realizowanych projektów i wartość dodaną dla miejscowej ekonomii.

Wskazane działania pozwalają na pozycjonowanie się Republiki Chińskiej jako odpowiedzialnego, wiarygodnego oraz demokratycznego partnera politycznego i gospodarczego dla społeczności międzynarodowej, zaangażowanego jednocześnie w realizację globalnych celów zrównoważonego rozwoju. Aurelio Insisa uważa, iż jest to element „szerszego przesunięcia w kierunku promowania wyspiarskiej »techno-demokratycznej sztuki rządzenia« wśród krajowych i zagranicznych odbiorców, mający na celu pozycjonowanie Taj-



wanu jako nowego światowego lidera w cyberobronie i infrastrukturze cyfrowej oraz jako przyczółku futurystycznego nurtu »cyfrowej demokracji« [...]». Z kolei konkurencja mocarstw i rozwój technologiczny wpływają na komunikację strategiczną aktorów państwowych Azji i Pacyfiku (Insisa, 2021a, s. 1). „[...] pekińskim narracjom o »odrodzeniu narodowym«, pokojowym zjednoczeniu i »konsensusie z 1992 r.« administracja Tsai przeciwstawia wizerunek Tajwanu jako »latarni« wolności i demokracji w regionie Indo-Pacyfiku” (Insisa, 2021b, s. 503). Od połowy 2018 roku komunikacja strategiczna Tajpej zaczęła przedstawiać Chiny jako „negatywne odbicie” Tajwanu i prezentować narrację zwalczającą chińską ideę „zjednoczenia z macierzą” jako konfrontację pomiędzy demokracją a autorytaryzmem (Insisa, 2021b, s. 517). Republikę Chińską (Tajwan) pozycjonować można zatem jako jedyną chińską demokrację.

## Bibliografia

- Insisa, A. (2021a). The strategic communications of techno-democratic statecraft: The case of Taiwan. *EU-Asia Project*, 25. <https://doi.org/10.2870/647900>.
- Insisa, A. (2021b). No consensus across the strait: Chinese and Taiwanese strategic communications in a contested regional order. *Asian Perspective*, 45(3), 503–531. <https://doi.org/10.1353/apr.2021.0033>.
- Kacała, T., Lipińska, J. (2014). *Komunikacja strategiczna i Public Affairs*. Warszawa.
- Klintworth G. (1995). *New Taiwan, New China: Taiwan's Changing Role in the Asia-Pacific Region*. Longman.
- Okon, E. P., Ekpang II, J. E. (2019). Corporate communication versus strategic communication: The perception of public relations practitioners in cross river state, *Babcock Journal of Mass Communication*, Vol. 4, 1.
- Paul, Ch. (2011). *Strategic Communication*. Praeger.
- Piechota, G., Rajczyk, R. (2019). Public diplomacy as Taiwanese diplomacy's essential tool, *Atheneum*, 64(4) 232–249. <https://doi.org/10.15804/athena.2019.64.14>
- Rajczyk, R. (2020). Framing the New Southbound Policy in Western media, *Studia Politicae Universitatis Silesiensis*, 29, 25–48. <https://doi.org/10.31261/spus.9572>
- Rajczyk, R. (2017a). Dyplomacja cyfrowa Tajwanu. W: J. Marszałek-Kawa, A. Stańcio-Wawrzyńska (red.), *Współpraca, konkurencja, czy rywalizacja? Oblicza stosunków międzynarodowych w Azji* (s. 300–315). Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Rajczyk, R. (2017b). Measures and objectives of Taiwanese digital diplomacy. International legal status. W: D. Piontek, S. Ossowski (red.), *Komunikowanie społeczne w dobie nowych technologii* (s. 67–79). Polskie Towarzystwo Komunikacji Społecznej.
- Rajczyk, R. (2019). *Oblicza współczesnej propagandy. Przypadek chińsko-tajwańskiej wojny informacyjnej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

- Rajczyk, R. (2018). Rola komunikacji strategicznej we współczesnym świecie. Przypadek Republiki Chińskiej (Tajwanu). W: T. W. Grabowski, M. Lakomy, K. Oświecimski (red.), *Bezpieczeństwo informacyjne w dobie postprawdy* (s. 119–131). Ignatianum.
- Szymańska, A. (2014). Rola mediów w strategicznej komunikacji zewnętrznej państwa – szkic teoretyczny. *Zeszyty Prasoznawcze*, t. 57, 2(218), 273–292. <https://doi.org/10.4467/2299-6362PZ.14.015.2336>
- Trojnar, E. (2015) *Tajwan. Dylematy rozwoju*. Księgarnia Akademicka.
- Werder, P. K., Nothhaft, H., Verčič, D., Zerfass, A., (2018). Strategic communication as an emerging interdisciplinary paradigm, *International Journal of Strategic Communication*, 12(4), 333–351. <https://doi.org/10.1080/1553118X.2018.1494181>
- Zgryziewicz, R. (2018) Komunikacja strategiczna elementem kształtowania środowiska informacyjnego. W: G. Ciechanowski, M. Romańczuk, J. Pilżys (red.), *Bezpieczeństwo a wyzwania współczesności* (s. 191–206). Uniwersytet Szczeciński.







# Elementy starożytnych koncepcji filozoficznych *tianming* i *tianxia* w przywództwie politycznym komunistycznych Chin

## Elements of the Ancient Philosophical Concepts of *tianming* and *tianxia* in the Political Leadership of Communist China

Adam Pawełczyk\*

### Abstrakt

Polityczno-filozoficzne koncepcje *tianming* i *tianxia* mniej więcej od XI w. p.n.e. były fundamentem legitymizacji władzy politycznej w Chinach. *Tianming* ('mandat nieba') zakładał, że cesarz ma przyzwole niebios na sprawowanie władzy, a *tianxia* ('wszystko pod niebem') oznaczało obszar objęty tą władzą. Pomimo wielokrotnych zmian ustrojów – od cesarstwa przez demokrację i dyktaturę po współczesny socjalizm – tradycyjne idee wciąż stanowią ważną wartość dla chińskiego społeczeństwa. Stąd też celem artykułu jest zbadanie, w jaki sposób obecne komunistyczne władze Chińskiej Republiki Ludowej (ChRL) wykorzystują je do sprawowania przywództwa politycznego

### Abstract

Political and philosophical concepts of *tianming* and *tianxia* from around the 11<sup>th</sup> century B.C. were the most important elements of legitimizing political power in China. *Tianming* ('the mandate of heaven') assumed that the imperial authority had the permission of heaven to exercise power, while *tianxia* ('everything under heaven') meant the area over which this authority was to extend. Despite regime changes – from the empire, through democracy and dictatorships, to modern socialism – this traditional concepts are still an important value for Chinese society. Therefore, the aim of the article is to examine how the current communist authorities of the People's Republic of China (PRC) use this concepts

---

\* Szkoła Doktorska Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach;  <https://orcid.org/0000-0001-7619-1892>; adam.pawelczyk@us.edu.pl

i do jego legitymizacji. Na podstawie analizy historycznej oraz studium przypadków działań współczesnych władz ChRL autor pragnie dowieść, że obie koncepcje nadal są istotnym aspektem sprawowania władzy w Chinach.

**Słowa kluczowe:** *tianming*, *tianxia*, przywództwo polityczne, legitymizacja, Chińska Republika Ludowa

to exercise political leadership and legitimize it. Based on a historical analysis and a study of individual cases of the actions of the contemporary Chinese authorities, the author wants to prove that both concepts are still an important aspect of exercising power in China.

**Keywords:** *tianming*, *tianxia*, political leadership, legitimization, People's Republic of China

## Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie, w jaki sposób starożytne koncepcje *tianming* ('mandat nieba') i *tianxia* ('wszystko pod niebem') wpływały i ciągle wpływają na politykę prowadzoną przez władze Chińskiej Republiki Ludowej (ChRL) od Mao Zedonga do Xi Jinpinga (w latach 1949–2023). Koncepcje te przetrwały kilka tysiącleci dlatego, że dzięki kultywowaniu ich przez niemal wszystkie dynastie rządzące Chinami zdołały stać się częścią tamtejszej tradycji politycznej i decydującym czynnikiem uzasadniającym sprawowanie władzy. Wielki skok naprzód i rewolucja kulturalna – sztandarowe kampanie czasów maoistowskich – zakończyły się fiaskiem, które w największym stopniu dotknęło, oczywiście, sferę ekonomiczną, jednak niewątpliwie do ich niepowodzenia w dużej mierze przyczyniła się próba całkowitego przeobrażenia systemu kulturowego i uformowania go na wzór komunistycznej kultury radzieckiej. Późniejsze wycofywanie się władzy z głoszonych postulatów pokazało, że społeczeństwo chińskie wciąż jest przywiązane do tradycyjnych filozofii i nie pragnie diametralnej zmiany tego stanu rzeczy. Współcześnie zatem można mówić o połączeniu trzech koncepcji polityczno-gospodarczych kształtujących przywództwo polityczne ChRL: klasycznej chińskiej (wpływ wierzeń i systemów filozoficznych – konfucjanizmu, taoizmu, legizmu, buddyzmu), socjalistycznej (dominacja jednej partii) oraz zachodniej (gospodarka rynkowa).

Pierwsza część artykułu skupia się na przedstawieniu genezy *tianming* i *tianxia* wraz z wyjaśnieniem ich znaczenia i historycznego zastosowania. Wykorzystywano je bowiem na przestrzeni całych dziejów Chin, w różnych formach rządu i reżimach politycznych – w monarchii, w republice i obecnie w reżimie socjalistycznym. W drugiej części artykułu przywołane i poddane analizie zostaną działania władz ChRL od 1949 r., które można uznać za zastosowanie elementów tychże idei w procesie rządzenia państwem i przekonywania społeczeństwa do swoich racji. Teza, że współczesne władze chińskie

używają elementów koncepcji filozoficznych *tianming* i *tianxia* do legitymizowania własnych rządów, zostanie zweryfikowana w zakończeniu.

Pytanie zawierające problem badawczy, na którego rozwiązaniu koncentruje się autor, brzmi: w jaki sposób *tianming* i *tianxia* są wykorzystywane przez komunistycznych przywódców ChRL? Oczywiście, przed poruszeniem tego zagadnienia trzeba odpowiedzieć na pytanie, czym owe koncepcje się charakteryzują i jak były realizowane w czasach cesarskich. W badaniach będzie przydatnych kilka metod badawczych. Metoda historyczna pozwoli na scharakteryzowanie idei *tianming* i *tianxia*, ich umiejscowienie w czasie oraz analizę ich zastosowania w ciągu dziejów. Studium przypadku posłuży do analizy konkretnych działań przywódców, które mają związek z obiema koncepcjami, a dzięki metodzie porównawczej możliwe będzie komparatystyczne ujęcie tych przypadków w odniesieniu do historycznego zastosowania omawianych idei.

Najważniejszym problemem teoretycznym łączącym się z analizowanymi koncepcjami jest problem legitymizacji władzy. *Tianming* i *tianxia* są bowiem filozoficzną próbą odpowiedzi na pytanie o genezę władzy, jak również sposobem na zyskanie akceptacji społecznej przez przywódców politycznych. Max Weber wyróżnia cztery rodzaje panowania legitymizowanego:

- 1) panowanie legitymizowane tradycyjnie – oparte na obowiązujących normach życia społecznego i tradycjach,
  - 2) panowanie legitymizowane charyzmatycznie – oparte na przekonaniu o wyjątkowości i specjalnych cechach przywódcy,
  - 3) panowanie legitymizowane emocjonalnie – oparte na emocjonalnym powiązaniu z przywódcą,
  - 4) panowanie legitymizowane legalnie – oparte na przekonaniu o szanowaniu obowiązujących norm prawnych przez przywódców (Merquior, 1984, s. 94).
- W przypadku Chin można mówić o dominacji pierwszego typu panowania, z pewnymi elementami drugiego typu, gdy następuje zmiana dynastii.

## *Tianming* – mandat nieba

Mandat nieba jest starożytną chińską filozofią polityczną. W czasach cesarskich była ona wykorzystywana jako decydujący czynnik legitymizacji władzy monarchy. W języku chińskim „mandat nieba” składa się z dwóch znaków: 天命 (*tiānmìng*). Już samo ich znaczenie w pewnym stopniu odsłania sens tej filozofii. Znak 天 (*tiān*) oznacza ‘niebo’, które można rozumieć po prostu jako pozorne sklepienie Ziemi, ale pojęcie to – podobnie jak w kręgu cywilizacji europejskiej – ma również znaczenie związane ze sferą *sacrum*. Niemniej generalnie w cywilizacji chińskiej nie wykształciła się myśl zakładająca istnienie jakiejś istoty

nadprzyrodzonej rządzącej światem (choć spotyka się w Chinach lokalne religie, które przyjmują taki stan rzeczy). W kosmologii taoistycznej *tian* jest pewną bezosobową siłą naturalną będącą jednym z trzech elementów istnienia lub jednym z trzech królestw wszechświata – poza nim są także *ren* (ludzkość) oraz *di* (ziemia). *Tian* uznaje się za najwyższy, najważniejszy aspekt istnienia, *di* – za najniższy, z kolei *ren* – za środkowy. *Tian* i *di* stanowią bieguny, a ludzkość zajmuje centralną pozycję między nimi – stąd potrzebuje władcy, który zaprowadza porządek zgodnie z wolą sfery „niebiańskiej”. Według owej filozofii *tian* miało być najwyższą mocą panującą nad istotami ludzkimi, kontrolującą bieg wydarzeń (przynoszącą harmonię i spokój, ale też katastrofy i kary); w tej sferze również miało trwać życie pozagrobowe (Ching, 2002, s. 424). Drugi ze znaków składających się na „mandat nieba” – 命 (*mìng*) – oznacza zarówno ‘mandat’, jak i ‘życie’ czy ‘przeznaczenie’. Tym określeniem w czasach dynastii Zhou i po jej rozpadzie nazywano arystokratów rządzących regionami, co sugerowało analogię pomiędzy stosunkiem cesarza do władcy regionalnego a stosunkiem niebios do cesarza (von Falkenhausen, 1996, s. 9).

Zatem mandat nieba w omawianym tu rozumieniu oznacza przyzwolenie niebios na rządzenie ziemią udzielane chińskiemu władcy (z chińskim pojmowaniem ziemi wiąże się koncepcja *tianxia*, przedstawiona w dalszej części artykułu). Mandat niebios należy interpretować jednak w odniesieniu nie do osoby, lecz do dynastii. Oczywiście, gdy władzę obejmowała nowa dynastia, miał on być powierzany jej założycielowi – osobie uznanej za sprawiedliwą i godną przekazania jej rządów nad ziemią. Wszakże ponieważ władza przechodziła z ojca na syna, właściwie trzeba by mówić, że to dynastia dzierży mandat niebios, a nie cesarz. Kiedy znaki na niebie i ziemi wskazywały, że ów mandat wygasa, lud chiński rozpoczynał działania ukierunkowane na obalenie nie tyle samego cesarza, ile całej dynastii.

Przechodzenie mandatu nieba z rąk jednej dynastii do rąk drugiej zawsze miało formę cyklu, na który składały się trzy okresy główne rozdzielone okresami przejściowymi:

- **Okres główny 1. – rządy nowej dynastii.** Po czasie kryzysu i walk o władzę nowa dynastia zdobywa tron i zyskuje mandat nieba. Jest to etap stabilizowania się sytuacji wewnętrznej w państwie, ustają powstania i konflikty, a gospodarka ożywa. Władza stara się uzasadnić przed mieszkańcami przejęcie mandatu nieba od poprzedniej dynastii. Reformy poprawiające warunki społeczne (w szczególności sytuację chłopów), inwestycje w infrastrukturę oraz gwarancja nastania pokoju mają wzbudzić wśród obywateli przekonanie, że nowa dynastia w istocie została namaszczona przez niebiosy i wyznaczona do sprawowania rządów, dzięki czemu w cesarstwie powróciły pokój i stabilizacja, a poddani po latach walk o tron znowu są traktowani z należnym im szacunkiem, uwzględnia się ich potrzeby. Nawiązując do przywołanego już Webera, można mówić w tym przypadku o dominacji charyzmatycznego

modelu panowania legitymizowanego nad tradycyjnym. Oczywiście, tradycyjny również tu występuje, gdyż zmiana dynastii jest wpisana w cykl mandatu nieba, niemniej kluczową rolę w tym momencie odgrywa charyzma przywódcy, który zakłada nową dynastię, a wcześniej stanął na czele buntu przeciwko panującym.

- **Okres przejściowy 1. – upływ czasu i przemijanie pokoleń.** Z biegiem lat zapomina się o okolicznościach dojścia dynastii do władzy (zazwyczaj następowało to wskutek wojen i rewolucji), nowa dynastia staje się starą dynastią, społeczeństwo traci dla niej szacunek. W tej fazie dominuje już panowanie legitymizowane tradycyjnie – nawet cesarze nieposiadający szczególnych cech przywódczych są otoczeni czcią ze względu na swój tradycyjny, czyli dziedziczny, zgodny z niebiańskim porządkiem, sposób dojścia do władzy.
- **Okres główny 2. – rządy starej dynastii.** Pojawia się coraz więcej problemów świadczących o tym, że mandat nieba dla rządzącego rodu wygasa. Wśród nich mogą być walki o władzę pomiędzy członkami dynastii, które sprawiają, że pogrążony w wewnętrznych konfliktach dwór cesarski nie poświęca należytej uwagi poddanym. W czasie schyłkowym najczęściej pogarsza się sytuacja gospodarcza kraju, co skutkuje np. nakładaniem zbyt wysokich podatków na społeczeństwo, to zaś wywołuje rosnące niezadowolenie społeczne.
- **Okres przejściowy 2. – utrata mandatu nieba przez starą dynastię.** W konsekwencji wzrostu niezadowolenia społeczeństwa dynastia traci u niego legitymizację i *de facto* nie może już wpływać na zachowanie poddanych ani na sytuację wewnętrzną w państwie. Społeczeństwo jednak w tym momencie jeszcze nie zdaje sobie sprawy z utraty mandatu przez dynastię, gdyż świadomość społeczna rodzi się dopiero w kolejnym okresie głównym.
- **Okres główny 3. – czas problemów.** Przejawami utraty mandatu nieba są, poza sytuacją polityczną i gospodarczą, także różne katastrofy naturalne (powodzie, trzęsienia ziemi, głód itp.), interpretowane jako bezpośredni znak od niebios, że przestały popierać panującą dynastię. Stąd wielokrotnie w historii Chin wylewy Huang He i Jangcy dawały sygnał do rozpoczęcia buntu przeciwko władzy. W tej fazie dynastia nie ma już wpływu na bieg wydarzeń – wybuchają powstania ludowe, kraj często doświadcza również ataku obcego państwa na swoje terytorium. Ten okres charakteryzuje się też rozbiciem Chin na mniejsze, wojujące ze sobą państewka. Etap problemów może trwać od kilku do nawet kilkuset lat.
- **Okres przejściowy 3. – zyskanie mandatu nieba przez nową dynastię.** Kończy się czas niestabilności, do władzy dochodzi inna dynastia i cykl zaczyna się od początku. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że dzięki filozofii mandatu nieba założyciel nowej dynastii nie musiał być szlachetnie urodzony – zarówno Liu Bang, założyciel dynastii Han, jak i Zhu Yuanzhang, założyciel dynastii Ming, wywodzili się z ubogich rodzin chłopskich, a swoją

pozycję zbudowali na przywództwie w udanych powstaniach przeciwko władzy. Umiejętne przywództwo jest jedną z cech mogących świadczyć o tym, że dana osoba zasługuje na otrzymanie mandatu niebios (Lai, 2002, s. 95).

Stworzenie koncepcji mandatu nieba datuje się na początek panowania dynastii Zhou, a więc XI w. p.n.e. (Jia, 2021, s. 2). Nowa władza miała w ten sposób doprowadzić do swojej legitymizacji. Twierdzi się, że pod koniec rządów dynastii Shang nastąpił kryzys gospodarczy, któremu towarzyszyły walki o władzę wewnątrz dworu cesarskiego. Za naturalne znaki wygaśnięcia mandatu miało zostać uznane pojawienie się komety Halleya oraz zbliżenie się do siebie pięciu planet widocznych gołym okiem (Pankenier, 1995, s. 123–124, 129). Niemniej brakuje wystarczających materiałów źródłowych do dokładnego zbadania okresu przed rządami Shangów, zatem być może ta koncepcja – podobnie jak wiele innych – istniała już wcześniej w świadomości Chińczyków.

Historia Chin pokazuje, że mimo popularności myśli konfucjańskiej, która przyrównywała funkcjonowanie państwa do funkcjonowania rodziny i nakażywała społeczeństwu bezwzględne posłuszeństwo władcy na zasadach tożsamyh z relacjami między synami a ojcem, dochodziło do buntów przeciwko rządzącym. Wielcy chińscy mędrcy, m.in. właśnie Konfucjusz oraz Mencjusz i Xunzi, dopuszczali tzw. prawo do buntu, powiązane z prawem władcy do rządzenia. „Prawo do rządzenia i prawo do buntu” oznaczało, ni mniej, ni więcej, że społeczeństwo jest zobowiązane do posłuszeństwa władzy, dopóki ta o nie dba – w przeciwnym razie należało wszcząć rebelię, aby obalić panującego i ustanowić nim osobę, która lepiej zadba o lud. Można zatem powiedzieć, że starożytny cesarz chiński musiał potwierdzić legalność swojej władzy u dwóch źródeł – pierwszym z nich były niebiosy, drugim było społeczeństwo. Jego akceptacja danego władcy stanowiła bowiem warunek konieczny, aby mógł on bez przeszkód wykonywać swoją funkcję (Mao, 2023, s. 79–80).

Mandat niebios był więc istotnym elementem legitymizacji władzy przez społeczeństwo – w odróżnieniu od demokracji, w której legitymizacja pochodzi z przeświadczenia o ważności wyborów i polega na umowie zawieranej ze społeczeństwem. Zgodnie z nią ludzie podporządkowują się określonej władzy, jednocześnie udzielając jej kredytu zaufania: oddając się jej panowaniu w zamian za spełnienie ich oczekiwań. Odnowienie legitymizacji odbywa się po upływie kadencji za pośrednictwem wyborów. W ich wyniku osoby uznane przez społeczeństwo za niegodne sprawowania swojego urzędu mogą zostać usunięte ze stanowiska. Z kolei w Chinach legitymizację również odnawiano regularnie, ale inne było źródło tego odnowienia. Istniało powszechne przeświadczenie, że mandat niebios trwa dopóty, dopóki rządzący godnie traktuje poddanych. Regułą było zatem, szczególnie gdy nowa dynastia przejmowała tron, dawanie pewnych przywilejów lub przeprowadzanie reform poprawiających jakość życia zwykłych mieszkańców, zwłaszcza chłopów, którzy stanowili największą grupę społeczną. Władca musiał nieustannie dowodzić niebiosom swoich cnót i troskliwości



o poddanych, aby te nie cofnęły mu mandatu. Utrzymanie porządku społecznego i ogólnego poczucia zadowolenia z rządów było więc dla władzy działaniem priorytetowym w kwestii zachowania mandatu (Cong, 2013, s. 917).

## ***Tianxia* – wszystko pod niebem**

Pojęcie *tianxia* (天下, *tiānxià*) oznacza dosłownie ‘wszystko pod niebem’. Z początku określało świat śmiertelników lub cały świat geograficzny, lecz z czasem (jeszcze w starożytności) zyskało również znaczenie polityczne, które zdominowało pozostałe znaczenia. Koncepcja ta pojawiła się prawdopodobnie za panowania dynastii Zhou, z zastrzeżeniem, że tak jak *tianming* mogła istnieć w świadomości społecznej już wcześniej. Dynastia Zhou niewątpliwie jednak pierwsza ją rozpowszechniła (Pestana, Ferreira Gomes, 2022, s. 126–127). Zhao Tingyang wyróżnia trzy czynniki, które w tym pomogły. Po pierwsze: panujący użyli powszechnie już rozumianego pisma do rozpropagowania swoich idei. Po drugie: *tianxia* zostało społecznie przyjęte jako koncepcja niewykluczająca nikogo bez względu na rasę, religię czy pochodzenie etniczne. Jej otwartość okazała się atrakcyjna dla społeczeństwa, gdyż każdy mógł się poczuć zaszczycony, stanowiąc część niebiańskiego porządku. Wreszcie po trzecie: koncepcja ta nie była sprzeczna z dotychczasowymi normami kulturowymi odnoszącymi się do władzy, np. regułami sukcesji (Zhao, 2019, s. 29–31). Warto dodać jeszcze jeden element, który zdecydowanie pomógł rozwinąć się *tianxia*. Władcy z dynastii Zhou bowiem umiejętnie wykorzystali pozycję Chin jako najbardziej rozwiniętego państwa w regionie, sąsiadującego w większości z ludami koczowniczymi i takimi, które do tamtej pory nie wykształciły sprawnego systemu państwowego.

W rozumieniu politycznym *tianxia* nazywało wyznaczony przez niebiosy obszar geograficzny przekazany pod panowanie chińskiemu władcy, gdzie miał on wprowadzić zasady niebiańskiego porządku (związane z *tianming*). Obszar *tianxia* nie dotyczył więc całego świata, lecz jedynie Chin, stanowiących jego centralny punkt – stąd wywodzi się określenie „państwo środka”, które do dzisiaj w języku mandaryńskim oznacza właśnie Chiny (Sullivan, Liu-Sullivan, 2021, s. 122). Stąd też omawiana koncepcja wzbudzała w Chińczykach poczucie wyższości nad mieszkańcami innych państw (Zheng, 2010, s. 112). Ponadto mieszkańcy sąsiednich ziem, którzy nie stworzyli jeszcze sprawnych aparatów państwowych, uważani byli za barbarzyńców. Samo poczucie wyższości mogło być spowodowane tym, że Chiny przez cały okres swojego istnienia aż do epoki kolonializmu nie napotykały w pobliżu państwa o wiele silniejszego i bardziej zaawansowanego cywilizacyjnie od siebie. Ich

rozwój w izolacji sprzyjał ugruntowaniu się politycznego znaczenia koncepcji *tianxia* – wszystkie sąsiednie kraje i ludy uznawano za podległe Chinom (Bayer, Dziak, 2010, s. 5–15). Jako „państwo środka”, zgodnie z filozofią niebiańskiego porządku, Chiny starały się uzależniać od siebie inne kraje regionu, jednak opierało się to głównie na działaniach handlowych. Rzadko same wypowiadały wojnę, większość wojen przez nie toczonych miała charakter albo obronny, albo też odwetu za wcześniejsze ataki. Uzależnianie od siebie okolicznych ziem, w szczególności tych leżących na jedwabnym szlaku, było najczęściej wynikiem układów z przywódcami żyjących tam społeczności lub wywierania pewnego nacisku gospodarczego bądź militarnego, choć zdarzały się, oczywiście, również inwazje.

Być może to właśnie w koncepcji *tianxia* należy szukać odpowiedzi na pytanie, dlaczego pomimo ogromnego obszaru i różnic na tle etnicznym, religijnym i kulturowym Chiny po każdym rozpadzie na mniejsze państewka potrafiły się na powrót zjednoczyć w solidny organizm państwowy. *Tianxia* zakładało bowiem pokojową koegzystencję członków rozmaitych grup etnicznych, religii i ras na terenie państwa chińskiego. W przeszłości jego władze często wykazywały otwartość na osiedlanie się przedstawicieli różnych prądów filozoficznych, religii czy narodowości w owym państwie. L.H.M. Ling (2010, s. 225) podkreśla, że polityka międzynarodowa według *tianxia* ma się opierać przede wszystkim na zawieraniu sojuszy i umów polityczno-handlowych, zamiast na dominacji militarnej i kolonializmie.

W *tianxia* trzeba też upatrywać genezę chińskiego rozumienia nacjonalizmu. John King Fairbank (1983, s. 90) doszukuje się jego źródeł w miejscowej kulturze – właśnie zachowanie pewnych zwyczajów czy kodów kulturowych pozwalało Chińczykom przetrwać czasy rozpadu państwa lub rządów dynastii etnicznie niechińskich. Jest to rozumienie inne od zachodniego, w którym główny czynnik wywołujący nacjonalizm wśród ludzi stanowi już sama przynależność do danego narodu. Zresztą również koncepcja *tianxia* jest wytworem chińskiej kultury, który pomimo zdecydowanej zmiany rozumienia nacjonalizmu przez władze komunistyczne wciąż pozostaje elementem chińskiego systemu wartości. Ponadto spoiwo kulturowe pozwalało wcześniej na akceptację władzy przejmującej pewne lokalne zwyczaje, a także na poszanowanie dla mniejszości zamieszkujących Chiny.

Zhao Tingyang, który dogłębnie przeanalizował ową koncepcję, przedstawił oparty na niej przykładowy model państwa. Wyróżnił trzy zasadnicze cechy, jakimi powinno się charakteryzować państwo uznające *tianxia* za swoją oficjalną ideologię:

**1. Internalizacja świata.** Relacje międzynarodowe opierają się na dyplomacji, a nie na konfliktach. W polityce wewnętrznej również należy wyzybywać się konfliktów, które zawsze powoduje krytyka inności. Inność powinna być akceptowana. Zamiast zachęcać do rywalizacji, władze w takim modelu traktują

wszystkich jednakowo, kładąc nacisk na osiągnięcie wspólnych korzyści i dobrobytu. Dążenie do wspólnego celu powinno być dość silne, by zlikwidować wszelkie sprzeczności między ludźmi. Z kolei organy państwowe zgodnie z omawianą ideą są oparte na sprawnych, a zarazem racjonalnych relacjach, co pozwala z jednej strony zapewniać stabilność systemu, z drugiej zaś chronić jednostki przed nadużyciami innych jednostek, w tym przed różnego rodzaju ekstremizmami i wykluczeniem społecznym. Państwo powinno być też wystarczająco silne, by móc bronić swoich interesów na zewnątrz oraz zapobiegać rozmaitym formom imperializmu.

### **2. Racjonalność relacyjna jako główna idea stosunków społecznych.**

W kontrze do promowanego przez współczesne demokracje zachodnie indywidualizmu *tianxia* implikuje kolektywizm – w ten sposób unika się wykluczenia społecznego jednostek, umożliwia akceptację inności i sprawną realizację wspólnych interesów uznawanych za nadrzędne. Zachodni indywidualizm jest tu krytykowany za nadmierne skupianie się ludzi na własnych potrzebach. Wskutek niego jednostki wykształcają w sobie chęci do rywalizacji i prowokowania konfliktów oraz wykluczają tych, którzy nie pasują do ich wizji świata. Zgodnie z *tianxia* za wzór relacji służy myśl Mencjusza: „Osoba ludzka nie ma wrogów”.

**3. „Konfucjański rozwój”.** Jak twierdził Konfucjusz, państwo powinno zapewniać dobrobyt wszystkim jednostkom (co prowadzi do polepszenia stosunków społecznych), a ludzie stają się doskonalsi dzięki temu, że pomagają innym ludziom go osiągnąć. Należy zatem stworzyć instytucje mające zagwarantować taki stan. Według Konfucjusza poprawa statusu jednej osoby powinna pozytywnie wpłynąć także na inne jednostki – po pierwsze, one same mogłyby skorzystać z jej dobrobytu, a po drugie, wzrosłoby ich zaufanie do państwa (Zhao, 2021, s. 36–37).

## **Elementy koncepcji *tianming* w działaniach współczesnych władz Chińskiej Republiki Ludowej**

Obie przedstawione tu koncepcje nie są już, oczywiście, wprost przywoływane przez władze ludowe w Chinach w celu umocnienia swojej pozycji i utrzymania poparcia. Ugruntowany w ciągu wieków system filozoficzny nadal jednak wywiera wpływ na działania polityków i jest źródłem wielu często symbolicznych, ale znaczących zachowań komunistycznych przywódców ChRL. Pewne podobieństwa i niebezpośrednie odwołania do mandatu nieba można było zauważyć już w momencie, kiedy Mao Zedong 1 października 1949 r. ogłaszał koniec

wojny domowej i proklamował powstanie Chińskiej Republiki Ludowej pod rządami Komunistycznej Partii Chin. Koniec wojny domowej oznaczał również koniec okresu nazwanego stuleciem upokorzeń. Terminu tego miał po raz pierwszy użyć Czang Kaj-szek, lecz to Mao Zedong nadał mu znaczenie niemal ideologiczne. Okres stu lat upokorzeń rozpoczęły wojny opiumowe przegrane przez qingowskie Chiny, po nich nastąpiła seria powstań obejmujących swoim zasięgiem cały kraj (powstania tajpingów i bokserów), dalej – upadek dynastii Qing i wojna domowa (Góralczyk, 2018, s. 17–41). Narracja ta przywołuje na myśl fragment cyklu mandatu niebios związany ze zmianą władzy. Dynastia Qing przeżywała kryzys, kraj ogarnęły masowe wystąpienia ludności, pojawiła się również ingerencja obcych mocarstw (w czasie wojen opiumowych i powstania bokserów były to mocarstwa kolonialne, później inwazja Rosji oraz Japonii). Po upadku dynastii nadszedł kilkudziesięcioletni okres niestabilności wewnętrznej i walk o władzę – komuniści, zwyciężywszy w wojnie domowej, mieli stać się kolejną dynastią, wraz z nastaniem ich rządów sytuacja w kraju miała się poprawić. Także miejsce, z którego Mao ogłaszał zwycięstwo, nie zostało wybrane przypadkowo – brama Zakazanego Miasta, dawnego pałacu cesarskiego, miała symbolizować właśnie zastąpienie starej dynastii cesarskiej nową władzą komunistyczną. Zatem po raz kolejny wystąpił znany z historii Chin znak ciągłości dziejów. Podobnie jak zdarzało się to już kilkakrotnie, nową „dynastię” zapoczątkowała osoba wywodząca się z biednej, chłopskiej rodziny, a jej droga do władzy wiodła przez udane przywództwo w oddziałach rewolucyjnych.

Aby utwierdzić swoje rządy, komunistyczne władze ChRL kreują propagandowe hasła i wieloletnie programy służące przekonaniu społeczeństwa o skuteczności ich działań. Pierwszy etap legitymizacji to czasy Mao Zedonga i podkreślanie jego roli w ponownym zjednoczeniu Chin (w przeszłości nieraz były one podzielone, ale zawsze na koniec łączyły się z powrotem w jeden organizm państwowy). Nieustanne odnawianie mandatu nieba wiąże się ze wspomnianym wcześniej utrzymywaniem porządku społecznego. Mao Zedong, podobnie jak założyciele licznych poprzednich dynastii, chciał z początku zyskać przychylność ubogiej części społeczeństwa, stąd jego najważniejsze reformy (w tym sztandarowa, zakończona klęską kampania „wielkiego skoku naprzód”) były adresowane w szczególności do ludności chłopskiej. Kiedy kampanie Mao nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, problem zapewnienia godnego życia należało rozwiązać w inny sposób. Dlatego kolejny etap legitymizacji stanowiły reformy gospodarcze i otwieranie się Chin na świat, które zainicjował Deng Xiaoping i które kontynuowali jego następcy.

Wtedy powrócono także do politycznego kultywowania starożytnych filozofii – rewolucja kulturalna zapoczątkowana przez Mao, choć zmieniła krajobraz polityczny ChRL, zakończyła się porażką na niwie kulturowej, ponieważ nie osiągnięto celu polegającego na odejściu od dawnych filozofii i wierzeń na rzecz budowy nowego, komunistycznego systemu kulturowego. Kolejni przywódcy

byli zatem już bardziej pragmatyczni w odniesieniu do spraw związanych z kulturą. Stąd też szczególny nacisk na zadowolenie społeczne, występujący w konfucjańskim modelu idealnie zarządzanego państwa, ciągle jest widoczny w polityce wewnętrznej ChRL. Obecny przywódca Xi Jinping przyrzeka ludności realizację „chińskiego marzenia” (*Chinese dream*), nieprzypadkowo nawiązując do *American dream*. ChRL obiecuje bowiem swoim obywatelom, że zbuduje państwo dobrobytu, które poza zapewnieniem godnego życia społeczeństwu zdobędzie pozycję światowego lidera w wymiarze nie tylko politycznym i gospodarczym, lecz także kulturowym i społecznym. To ma się dokonać do 2049 r., a więc setnej rocznicy proklamowania ChRL.

Wcześniej, w 2021 r. (setna rocznica utworzenia Komunistycznej Partii Chin), zakończył się inny wielki plan Xi Jinpinga – osiągnięcie tzw. *xiaokang*, czyli uczynienie chińskich obywateli średnio zamożnym społeczeństwem. *Xiaokang*, podobnie jak *tianming*, stanowi starożytną koncepcję rozwiniętą przez Konfucjusza. Sam termin oznaczał społeczeństwo, w którym ludzie żyją zwyczajnie, ale nie muszą się martwić o zaspokojenie podstawowych potrzeb. Konfucjusz uważał, że prawowitym władcą jest ten, kto potrafi taki stan rzeczy osiągnąć i utrzymać. Poprzedni przywódca ChRL Hu Jintao postawił sobie *xiaokang* za główny cel rządów, z kolei jego następca włączył tę ideę do realizacji wspomnianego „chińskiego marzenia”. Z ową koncepcją związana też była kampania walki z biedą. W 2021 r. Xi Jinping ogłosił „całkowite zwycięstwo nad ubóstwem”, argumentując je wyciągnięciem ze skrajnego ubóstwa ponad 100 milionów mieszkańców obszarów wiejskich. Pojawiają się głosy krytyki kwestionujące rzeczywisty sukces kampanii, niemniej częste przywoływanie tej tematyki przez chińskie media państwowe (Xinhua, 2020) i samego Xi Jinpinga świadczy o jej ogromnym znaczeniu propagandowym. Ma zatem na celu wywołanie przekonania, że przywódca troszczy się o najuboższe grupy społeczne, co w czasach cesarskich było jednym z warunków utrzymania mandatu nieba (Nesbitt-Larking, Chan, 2023, s. 144).

Otwartość na sprawy obywateli zajmuje kluczowe miejsce w propagandowym przekazie kierowanym do osób żyjących w ChRL. Stąd też pierwsze strony gazet państwowych czy relacje, które na swojej stronie internetowej publikuje państwowa agencja informacyjna Xinhua, bardzo często przedstawiają spotkania Xi Jinpinga (lub innych czołowych polityków) z mieszkańcami odwiedzanych miejscowości – są to zarówno typowe terenowe spotkania z lokalną społecznością, jak i wizyty w domach czy wspólne spożywanie posiłków.

Kolejnym elementem polityki wewnętrznej przywodzącym na myśl pewne kwestie związane z mandatem nieba jest kampania antykorupcyjna – jeszcze jeden sztandarowy projekt obecnego przywódcy. Zainicjowane przez Xi Jinpinga masowe oskarżenia polityków o udział w praktykach korupcyjnych *de facto* miały na celu wyeliminowanie jego największych oponentów z życia politycznego. Do przejawów utraty mandatu nieba należą wszak rozliczne kłótnie

i niestabilność na „dworze cesarskim”, a usunięcie potencjalnych przeciwników pozwala opóźnić ten proces.

## Elementy koncepcji *tianxia* w działaniach współczesnych władz Chińskiej Republiki Ludowej

Koncepcja „wszystkiego pod niebem” została mocno zachwiana w czasach kolonialnych, gdy po raz pierwszy w swojej historii Chiny musiały się zmierzyć z mocarstwami znacznie silniejszymi od siebie, co podważyło przekonanie o wyjątkowości Państwa Środka jako największego mocarstwa politycznego, gospodarczego i militarnego na świecie. W kontekście międzynarodowym wspomniana już realizacja „chińskiego marzenia” ma podłoże w *tianxia* – Chiny zamierzają stać się na powrót największym światowym mocarstwem. Tak jak w starożytności główną osią budowy własnej pozycji chcą uczynić gęstą sieć kontaktów handlowych, urzeczywistnianą w dużej mierze przez koncepcję Belt and Road, zwaną niekiedy nowym jedwabnym szlakiem (Smith, 2021). Koncepcja ta została przyjęta w 2013 r. i jest uważana za centralny element polityki zagranicznej Xi Jinpinga. Poza rozwojem kontaktów handlowych przynoszących obopólne korzyści Belt and Road ma także służyć rozwojowi infrastrukturalnemu obszarów Afryki, Azji Centralnej i Pacyfiku, co zwiększy znacząco uzależnienie tych regionów od ChRL. Podobnie zatem jak w czasach cesarskich Chiny starają się zyskać wpływ na inne kraje nie za sprawą prowadzenia wojen, lecz za sprawą skutecznej polityki gospodarczej. *Tianxia* jest też postrzegane jako chińska alternatywa dla skoncentrowanego na Zachodzie politycznego i kulturalnego porządku świata, która w niedalekiej przyszłości może realnie wpłynąć na procesy globalizacyjne, również koncentrujące się obecnie na ideologiach charakterystycznych dla świata zachodniego (Xiaoqing, 2022, s. 211).

W przypadku polityki wewnętrznej ChRL związki z *tianxia* można dostrzec w przywoływanej od zakończenia wojny domowej i szczególnie podkreślanej przez Xi Jinpinga koncepcji „wielkiego narodowego zjednoczenia”. Po wojnie domowej trzy obszary pozostawały poza kontrolą władz w Pekinie: Hongkong, Makau i Tajwan. Dwa pierwsze udało się odzyskać dzięki umowom zawartym z Wielką Brytanią (Hongkong) i Portugalią (Makau), oznaczającym przyjęcie dla tych terenów koncepcji „jednego kraju – dwóch systemów”, która polega na tymczasowym dopuszczeniu istnienia tam systemu demokratycznego i kapitalistycznego w celu zjednoczenia kraju. Stan taki ma trwać 50 lat od momentu przekazania tych ziem Chinom przez państwa, do których one należały. Stąd też Hongkong do 2047 r., a Makau do 2049 r. *de facto* mają pełnić funkcję



specjalnych regionów autonomicznych, posiadających własne ustawy zasadnicze, prowadzących własną politykę wewnętrzną i walutową. W praktyce natomiast ChRL, mimo protestów lokalnej społeczności, wywiera coraz większe naciski na mieszkańców owych terenów i (nielicznych) przedstawicieli tamtejszej władzy niechętnych Pekinowi. Wobec tego Tajwan pozostaje najważniejszym obszarem dawnego państwa Qingów, do którego ChRL rości sobie prawa. Podczas XX Zjazdu Komunistycznej Partii Chin w 2022 r. Xi Jinping dużo mówił na temat istotności wielkiego narodowego zjednoczenia i wykorzystania wszystkich dostępnych środków do jego realizacji (Bogusz, 2022).

Problem roszczeń chińskich do wspomnianych terytoriów wynika z kontynuacji procesu rozszerzania obszaru uważanego przez władze za *tianxia*. W pierwszych wiekach cesarstwa „wszystko pod niebem” obejmowało jedynie tzw. Równinę Centralną, czyli ziemie w dolnym biegu rzeki Huang He – lud je zamieszkujący uznawano za rdzennych Hanów, natomiast ludzie, którzy zamieszkiwali otaczające tereny, byli nazywani barbarzyńcami. Z czasem Chiny rozszerzały swoje wpływy w Azji Wschodniej, Centralnej i Południowo-Wschodniej, a co za tym idzie – powiększały obszar traktowany jako *tianxia*. Obecne roszczenia wobec Tajwanu oraz wysp Morza Południowochińskiego są kolejnym etapem tego rozszerzania (Ren, 2022, s. 342).

Z kolei w polityce zagranicznej Xi Jinping prezentuje pewną dysproporcję: zdecydowanie rzadziej udaje się z wizytą do państw leżących w Europie lub Amerykach, jego podróże służbowe skupiają się raczej na regionach Azji Centralnej, Azji Południowo-Wschodniej i Afryki, a więc kluczowych dla rozwoju strategii Belt and Road (Kamińska, 2018, s. 30–32). Dla przykładu – od wybuchu pandemii pod koniec 2019 r. do 2021 r. przywódca pozostawał w kraju, by kontrolować sytuację epidemiczną. W 2020 r. z jedyną wizytą zagraniczną wybrał się do Mjanmy. W 2022 r. odbył trzy takie wizyty, w których odwiedził Kazachstan, Uzbekistan, Indonezję, Tajlandię i Arabię Saudyjską. Pierwszy raz od początku pandemii COVID-19 pojawił się w Europie w marcu 2023 r. w Moskwie, przy czym należy zaznaczyć, że Rosja jako sąsiad jest ważnym strategicznie krajem dla ChRL. Ogółem w latach swojej drugiej kadencji (pełne lata 2018–2022) Xi odwiedził 30 państw, z czego 20 to państwa Azji (15), Afryki (4) i Oceanii (1). W ważniejszych spotkaniach z przywódcami krajów Zachodu czy na forum ONZ zazwyczaj ChRL reprezentuje wyznaczony przez niego polityk. Zawieranie umów politycznych i handlowych w ramach koncepcji Belt and Road, a także w obrębie innych sojuszy, np. BRICS, czy współpracy na polu wymiany surowców z Arabią Saudyjską i Rosją wpisuje się w charakterystyczny dla *tianxia* model budowania tzw. harmonijnego świata (Babones, 2020, s. 139–140). Sformułowanie to często pojawia się w wypowiedziach chińskich polityków oraz w przekazie agencji prasowej Xinhua jako odpowiedź na imperialistyczny i oparty na wyzysku porządek świata, jaki ich zdaniem wdrażają Stany Zjednoczone (Dykman, Bruun, 2021, s. 238).



Kolejną ważną i zarazem kontrowersyjną sprawą jest stosunek władz ChRL do mniejszości w Sinciangu i Tybecie. *Tianxia* zakłada bowiem, że Chiny są państwem, w którym obok siebie mogą żyć przedstawiciele różnych mniejszości religijnych i etnicznych. Wszakże podobnie jak w występującej w historii Stanów Zjednoczonych koncepcji „boskiego przeznaczenia”, tak i ChRL głosi twierdzenie o nierozzerwalnych związkach owych regionów z Pekinem. *Tianxia* zostaje tutaj użyte jako argument usprawiedliwiający tłumienie buntów w Sinciangu i Tybecie, które w propagandzie władz stanowią odwieczną, integralną część państwa chińskiego.

Ponadto elementy *tianxia* można zaobserwować w wielu działaniach partii mających znaczenie symboliczne, a przez to też propagandowe. Mao Zedong wspomniane już utworzenie ChRL ogłaszał z bram pałacu cesarskiego, czyli „środku Państwa Środka” – najważniejszego punktu niebiańskiego porządku dla chińskich dynastii cesarskich. Także lokalizacja partyjnych budynków nie jest przypadkowa – siedziba Komunistycznej Partii Chin i niektóre inne budynki rządowe znajdują się w części Zakazanego Miasta o nazwie Zhongnanhai, co również propagandowo podkreśla spadkobierczość komunistów w stosunku do cesarzy. Główną oś Pekinu stanowi linia biegnąca od Wieży Bębnow, która była niegdyś bramą wjazdową do miasta, przez Zakazane Miasto, aż po Świątynię Nieba, gdzie cesarz co roku składał niebiosom ofiary, prosząc o łaskę i dziękując za pomyślne plony. Oś tę uznawano za swego rodzaju święty południk, centralną oś Państwa Środka. Obecnie za sprawą władz komunistycznych w biegu owej linii znajdują się także mauzoleum Mao Zedonga i stadion olimpijski. A w bliskim jej sąsiedztwie – Chińskie Muzeum Narodowe oraz Wielka Hala Ludowa mieszcząca parlament.

## Podsumowanie

Ze względu na specyfikę Chińskiej Republiki Ludowej trudno zbadać prawdziwą opinię publiczną na temat władzy. Niemniej na podstawie różnych przesłanek, np. braku protestów na masową skalę w ostatnich latach (zarówno protesty na placu Tiananmen, jak i protesty w Hongkongu nie rozlały się na cały kraj, jak to wielokrotnie miało miejsce w historii Chin), oraz zważywszy na ogólne przywiązanie Chińczyków do dawnych obyczajów, istniejących czasami nawet od tysiącleci (np. niezmienny przez wieki sposób obchodzenia świąt, które wyznacza kalendarz obrzędowy), można wysnuć wniosek, że także w przypadku legitymizacji władz działają pewne czynniki wynikające z tradycji, kultury i przyzwyczajeń. Cykl mandatu nieba i powiązane z nim zmiany w legitymizacji władz są obserwowalne również w odniesieniu do rządów komunistów.

Po okresie wojen i destabilizacji wewnętrznej (brak legitymizacji) pojawia się silny przywódca – Mao Zedong – aprobowany przez sporą część społeczeństwa, który dochodzi do władzy w rezultacie działań zbrojnych (panowanie legitymizowane charyzmatycznie). Po nim kolejni przywódcy zyskują legitymizację z uwagi na tradycyjne przekonanie o ciągłości władzy danej dynastii – w tym przypadku komunistów – dopóki nie straci ona mandatu (panowanie legitymizowane tradycyjnie, dominujące w chińskiej historii).

O ile trudno jest przypuszczać, że analizowane w artykule zachowania komunistycznych przywódców mają bezpośredni związek z mandatem nieba oraz *tianxia*, o tyle można uznać, że obydwie koncepcje filozoficzne w takim stopniu wrosły w chińskie obyczaje, że do dzisiaj niektóre ich elementy są obecne w życiu politycznym Chińskiej Republiki Ludowej – zarówno wewnątrz władz, jak i w ich relacjach ze społeczeństwem. Potwierdza się zatem teza postawiona na początku artykułu. Zjawisko ciągłej obecności wzorców filozoficznych w działaniach przedstawicieli władz może też stanowić pewnego rodzaju wytłumaczenie dość uległego zachowania Chińczyków (mowa tu o etnicznych Chińczykach, nie o mniejszościach narodowych i etnicznych żyjących wewnątrz ChRL) wobec swoich przywódców politycznych. Nawiązania do filozofii konfucjańskiej nakazującej traktować przywódcę państwa jak ojca oraz idea mandatu nieba skutecznie podtrzymują legitymizację władzy wśród społeczeństwa, nawiązania do koncepcji *tianxia* pozwalają zaś budować jedność społeczną, a także usprawiedliwiać mocarstwowe zapędy komunistycznych przywódców w stosunku do Tajwanu i mniejszości etnicznych.

Takie potraktowanie sprawy przez ChRL zawiera w sobie jednak pewną nieścisłość. W przekazie medialnym, który komunikują chińscy politycy oraz agencja Xinhua, pojawiają się pojęcia zarówno „harmonijnego społeczeństwa” w odniesieniu do polityki wewnętrznej, jak i „harmonijnego świata” w dziedzinie polityki międzynarodowej. Patrząc na różnicę między podejściem ChRL do kwestii mniejszości, Tajwanu czy spornego obszaru na Morzu Południowochińskim a bardziej pragmatycznym prowadzeniem relacji z państwami Europy, Afryki czy Bliskiego Wschodu, łatwo zauważyć, że idea harmonii istniejąca w wielu chińskich filozofiach – *tianming* i *tianxia* nie stanowią tu wyjątku – jest wyraźnie wykorzystywana w celach propagandowych. Niemniej drugie z tych pojęć może w niedalekiej przyszłości stać się istotne dla nauki o polityce jako określenie proponowanego przez ChRL porządku międzynarodowego. Co ciekawe, podobne mechanizmy można było zaobserwować w czasach cesarskich – z jednej strony wrogi stosunek do plemion zamieszkujących ziemie w bliskim sąsiedztwie Chin, które Chińczycy uważali za winne im podległość (m.in. Xiongnu w Mongolii), z drugiej strony pragmatyczne podejście do państw leżących w odleglejszej części Azji i na innych kontynentach, z którymi Chiny rozwijały kontakty handlowe i polityczne, np. za pośrednictwem jedwabnego szlaku czy wypraw Zheng He (Wood, 2022, s. 357–365).

Postawiona we wstępie teza potwierdziła się, lecz otwiera pole do dalszych badań nad wpływem analizowanych dwóch koncepcji na przywództwo polityczne w Chinach. Pytanie, czy legitymizacja rzeczywiście w znacznej mierze jest wynikiem *tianming* i *tianxia*, czy brak większych buntów przeciwko władzy powodują inne czynniki, np. strach przed represjami, także pozostaje otwarte. Być może jednak oba założenia są poprawne. W czasach cesarskich krwawe tłumienie powstań zdarzało się dość często, stąd też do wystąpień przeciwko władzy na masową skalę dochodziło tylko wtedy, gdy państwo znajdowało się w głębokim kryzysie polityczno-ekonomicznym. Ponieważ taki kryzys od momentu przejścia rządów przez komunistów jeszcze w Chinach nie nastąpił, nie można jednoznacznie przewidzieć, jak zachowa się społeczeństwo chińskie w tej sytuacji.

## Bibliografia

- Babones, S. (2020). From tianxia to tianxia: The generalization of a concept. *Chinese Political Science Review*, 5, 131–147. <https://doi.org/10.1007/s41111-019-00139-9>
- Bayer, J., Dziak, W. (2010). *Kilka uwag o chińskim nacjonalizmie*. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.
- Bogusz, M. (2022). *Chiny po XX Zjeździe KPCh: nowy etap rewolucji Xi Jinpinga*. <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2022-11-07/chiny-po-xx-zjezdzie-kpch-nowy-etap-rewolucji-xi-jinpinga>
- Ching J. (2002). *East Asian religions*. W: W.G. Oxtoby (red.), *World religions: Eastern traditions* (wyd. 2, s. 316–429). Oxford University Press.
- Cong, X. (2013). „Road to Revival”: A new move in the making of legitimacy for the ruling party in China. *Journal of Contemporary China*, 22(83), 905–922. <https://doi.org/10.1080/10670564.2013.782133>
- Dykman, K., Bruun, O. (2021). China's pledge to civilise „all under heaven”. *Journal of Current Chinese Affairs*, 50(2), 227–247.
- Fairbank, J.K. (1983). *The United States and China*. Wyd. 4. Harvard University Press.
- Falkenhausen, L. von (1996). The concept of *wen* in the ancient Chinese ancestral cult. *Chinese Literature: Essays, Articles, Reviews (CLEAR)*, 18, 1–22. <https://doi.org/10.2307/495623>
- Góralczyk, B. (2018). *Wielki renesans. Chińska transformacja i jej konsekwencje*. Wydawnictwo Akademickie Dialog.
- Jia, J. (2021). The classical Confucian conception of heaven's mandate. *Philosophy Compass*, 16(5), e12737, <https://doi.org/10.1111/phc3.12737>
- Kamińska, K. (2018). Dżibuti – chiński przyczółek w Rogu Afryki. W: J. Marszałek-Kawa i T. Dmochowski (red.), *Rozważania o kierunkach współczesnej polityki Chin* (s. 27–49). Wydawnictwo Adam Marszałek.

- Lai, H.H. (2002). The life span of unified regimes in China. *The China Review*, 2(2), 93–124.
- Ling, L.H.M. (2010). Journeys beyond the West: World orders and a 7<sup>th</sup> century Buddhist monk. *Review of International Studies*, 36(S1), s. 225–248. <https://doi.org/10.1017/S0260210510001580>
- Mao, Z. (2023). The Confucian concepts of *tianxia* 天下, *yi-xia* 夷夏 and Chinese nationalism. *Asian Philosophy*, 33(1), 75–89. <https://doi.org/10.1080/09552367.2022.2155351>
- Merquior, J.G. (1984). *Rousseau and Weber: Two studies in the theory of legitimacy*. Routledge.
- Nesbitt-Larking, P., Chan, A.L. (2023). The political leadership of Xi Jinping: Narratives of integrity through ordeal. *Journal of Contemporary China*, 33(145), 135–150. <https://doi.org/10.1080/10670564.2023.2184201>
- Pankenier, D.W. (1995). The cosmo-political background of Heaven's Mandate. *Early China*, 20, 121–176. <https://doi.org/10.1017/S0362502800004466>
- Pestana, L.F., Ferreira Gomes, N.E. (2022). China's „*tianxia*” and foreign policy in the pandemic context. *Janus.net – E-journal of International Relations*, 13(2), 123–140. <https://doi.org/10.26619/1647-7251.13.2.4>
- Ren, J. (2022). *Tianxia*: The threefold connotation, vehicle of language, and journey to reestablishment. *Journal of Chinese Humanities*, 8, 339–355. <https://doi.org/10.1163/23521341-12340140>
- Smith, S.N. (2021). China's „major country diplomacy”: Legitimation and foreign policy change. *Foreign Policy Analysis*, 17(2), orab002, <https://doi.org/10.1093/fpa/orab002>
- Sullivan, L.R., Liu-Sullivan, N.Y. (2021). *Historical dictionary of Chinese culture*. Rowman & Littlefield.
- Wood, M. (2022). *Chiny. Portret cywilizacji*, przeł. A. Walulik. Grupa Wydawnicza Foksal.
- Xiaoqing, D.L. (2022). COVID-19, the Belt and Road Initiative, *tianxia* / The Chinese universe, and universal human rights. W: G. Ziccardi Capaldo (red.), *The global community yearbook of international law and jurisprudence 2021* (s. 197–216). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780197659083.003.0010>
- Xinhua (2020). *Xi Jinping and China's anti-poverty war he commands*. [http://www.xinhuanet.com/english/2020-10/17/c\\_139447664.html](http://www.xinhuanet.com/english/2020-10/17/c_139447664.html)
- Zhao, T. (2019). *Redefining a philosophy for world governance*. Springer.
- Zhao, T. (2021). „All-under-Heaven” (*tianxia* 天下): Between idealism and realism. *Journal of Global Ethics*, 17(1), 26–41. <https://doi.org/10.1080/17449626.2021.1964579>
- Zheng, Y. (2010). *China and international relations: The Chinese view and the contribution of Wang Gungwu*. Routledge.





# System opodatkowania nieruchomości jako element polityki rozwoju regionalnego w Polsce na tle pozostałych krajów europejskich

## The Real Estate Taxation System as an Element of Regional Development Policy in Poland Compared to Other European Countries

Piotr Cymanow\*

### Abstrakt

Istniejący w Polsce system opodatkowania nieruchomości w ograniczonym stopniu wspomaga samorządy terytorialne w realizacji procesów rozwojowych w wymiarze lokalnym. Potencjalnym źródłem dodatkowych znacznych dochodów gmin byłby zreformowany podatek od wartości nieruchomości (tzw. podatek *ad valorem*), pozwalającym gminom na większą autonomię w kształtowaniu konstrukcji podatków od nieruchomości. Mogłoby to się przełożyć na intensyfikację działań inwestycyjnych i lepsze ukierunkowanie procesów społeczno-gospodarczych sprzyjających rozwojowi mniejszych ośrodków. Nadrzędnym celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie o zasadność zamiany dotychczasowych

### Abstract

The existing system of property taxation in Poland has a limited capacity to support local governments in the implementation of local development processes. A potential source of significant additional revenue for municipalities would be a reformed property value tax (the so-called *ad valorem* tax), allowing municipalities greater autonomy in shaping the structure of property taxes. This could translate into an intensification of investment activities and a better targeting of socio-economic processes favouring the development of smaller centres. The overarching aim of this article is to attempt to answer the question of whether it is justified to replace the hitherto “flat” real estate tax rates with one based on location and

---

\* Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie;  <https://orcid.org/0000-0001-9240-4130>; [piotr.cymanow@urk.edu.pl](mailto:piotr.cymanow@urk.edu.pl)

„płaskich” stawek podatku od nieruchomości na jego kalkulację opartą na lokalizacji i związanej z nią wartości budynku czy gruntu. Poza dokonaniem przeglądu literatury przedmiotu przeanalizowano dane statystyczne dotyczące systemów podatkowych krajów europejskich opublikowane przez OECD. Zwrócono szczególną uwagę na stosunek obciążeń fiskalnych z tytułu opodatkowania nieruchomości do poziomu PKB oraz stosunek danin z tego tytułu do wszystkich wpływów podatkowych. Wskazano, że w większości krajów tzw. bloku wschodniego niski udział owych danin w całości obciążeń determinowany jest głównie oparciem tych podatków na systemie, który odnosi się do fizycznego wymiaru powierzchni i uwzględnia jedynie sposób wykorzystywania nieruchomości bez analizy jej lokalizacji i związanej z tym wartości. Na podstawie przeglądu literatury przedmiotu oraz badań własnych autora nad rozwojem regionalnym sformułowano wnioski o dodatnim wpływie potencjalnej reformy podatków od nieruchomości na przeobrażenia środowisk lokalnych.

**Słowa kluczowe:** podatek od nieruchomości, system podatkowy, rozwój lokalny, polityka regionalna, obszary peryferyjne

the related value of a building or land. In addition to a review of the literature on the subject, statistics published by the OECD on the tax systems of European countries were analysed. Particular attention was paid to the ratio of the fiscal burden of property taxation to GDP and the ratio of property taxation to total tax revenue. It was pointed out that in most of the so-called Eastern Bloc countries, the low share of these taxes in the overall fiscal system is mainly determined by the reliance on a system that refers to the physical size of the area and only takes into account the use of the property without analysing its location and associated value. On the basis of the literature review and the author's own research on regional development, conclusions are drawn about the positive impact of a potential reform of property taxes on the transformation of local environments.

**Keywords:** real estate tax, tax system, local development, regional policy, peripheral areas

## Wprowadzenie

Dynamiczne zmiany gospodarczo-społeczne zachodzące w Polsce w ciągu ostatnich trzech dekad dotyczyły w zasadzie wszystkich obszarów rynku – również rynku nieruchomości. Transformacja systemowa uwidoczniła znaczne zapóźnienia rozwojowe związane z tym niezwykle ważnym obszarem, pod względem nie tylko dostępności, lecz także jakości istniejącej substancji mieszkaniowej. Skutkowało to gwałtownym ożywieniem owego segmentu rynku, skorelowanym m.in. z przepływami mieszkańców z obszarów o niższym poziomie rozwoju gospodarczego (a zarazem o mniej atrakcyjnym lokalnym rynku pracy) do większych ośrodków miejskich i ze wzrostem popytu na nieruchomości wśród tych osób.



Jednocześnie mniejsze, ale dobrze zarządzane miasta często stawały się lokalnymi centrami rozwoju i generowały miejsca pracy poza aglomeracjami, co również, oprócz wielu innych zmian gospodarczych, przyczyniło się do przeobrażeń rynku nieruchomości. Dodatkowo na relacje własnościowe w tym sektorze wpływała rosnąca zamożność społeczeństwa – *gros* nieruchomości należących do Skarbu Państwa sprywatyzowano, istotnie zwiększyły podaż firmy z branży deweloperskiej, intensywnie oddziaływali także inwestorzy indywidualni, budując lub modernizując lokale na własne potrzeby.

Zauważalną w ostatnich latach tendencją jest wzrost znaczenia dużych (zwłaszcza wojewódzkich) ośrodków miejskich, gdzie koncentruje się ogromna część transakcji zawieranych na rynku nieruchomości. Coraz liczniejsze migracje wewnętrzne z mniejszych miejscowości do wspomnianych ośrodków przelożyły się na spore zróżnicowanie rynku w aspekcie regionalnym. Spowodowało to przeobrażenia lokalnych i peryferyjnych rynków i nieraz doprowadzało, z jednej strony, do ich stagnacji (która oznacza słabą płynność oraz relatywnie ograniczoną możliwość wzrostu cen), a z drugiej strony – do dużej dynamiki popytu i łączącego się z nią wzrostu kosztów zakupu nieruchomości w większych ośrodkach miejskich.

Nadrzędnym celem artykułu jest próba uzasadnienia zamiany dotychczasowych „płaskich” stawek podatku od nieruchomości na jego kalkulację opartą na położeniu i związanej z tym wartości budynku lub gruntu – tzw. podatek *ad valorem*. Głównym problemem badawczym postawionym przed zawartą tu analizą było stwierdzenie, czy bieżące obciążenia fiskalne w ramach podatków od nieruchomości w krajach OECD są bardzo zróżnicowane na tle poziomu produktu krajowego brutto, oraz ustalenie stosunku wartości tych podatków do wszystkich dochodów podatkowych uzyskiwanych w poszczególnych gospodarkach. Analizę przeprowadzono na podstawie danych za lata 2000–2020, a zamiar autora stanowiło zaprezentowanie polityki fiskalnej w zakresie opodatkowania składników majątku trwałego (pominięto wpływ pandemii COVID-19 na kształtowanie systemu podatkowego przez rządy) z uwypukleniem wykorzystywanego modelu: opartego na powierzchni nieruchomości (jak w Polsce) lub opartego na jej wartości.

Wielu specjalistów, którzy analizują argumenty popierające omawiane tu rozwiązanie oraz negujące jego zasadność i sprawiedliwość, jasno wskazuje, że konsekwencją modernizacji obecnego systemu opodatkowania byłyby niewątpliwie zmiany w sposobie finansowania samorządów lokalnych. Wpłynęłoby to w dużym stopniu na transformację ich polityki inwestycyjnej, choć zwiększone opodatkowanie mogłoby skutecznie ograniczyć siłę nabywczą mieszkańców takiego obszaru, dotkniętych zbyt wysokim poziomem danin. W rezultacie impuls prorozwojowy wygenerowany w skali regionalnej zostałby istotnie zniwelowany, co spowodowałoby szereg niekorzystnych zjawisk, chociażby trudności lokalnego rynku pracy czy brak napływu nowych mieszkańców do środowisk lokalnych.

## System opodatkowania nieruchomości w Polsce

Państwo wraz z samorządem terytorialnym wypełniają zadania przypisane im prawem, na których realizację otrzymują określone środki finansowe. Skala tych transferów przesądza o rozmiarach i jakości owych zadań. Do istotnych spośród nich należy oddziaływanie na poszczególne segmenty rynku – w tym na lokalny rynek nieruchomości. Gmina, będąca podstawową jednostką samorządu terytorialnego, posiada osobowość prawną oraz wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ich realizacja wiąże się z poborem podatków, czyli najstarszej formy danin publicznych tworzących zasoby finansowe państwa.

Na system podatkowy w Polsce składają się cztery grupy podatków i opłat (Jędrzejewski, 2004, s. 7). Grupa pierwsza obejmuje daniny pobierane przez urząd skarbowy, które w całości zasilają budżet państwa, np. podatek od towarów i usług czy podatek akcyzowy. Grupa druga to podatki od osób fizycznych i prawnych, pobierane również za pośrednictwem urzędu skarbowego, stanowiące częściowo dochody jednostek samorządu terytorialnego. Do trzeciej grupy opłat, które pobiera aparat skarbowy, zalicza się podatki i opłaty w całości zasilające budżet gminy, np. podatek od spadków i darowizn czy od czynności cywilnoprawnych. Natomiast w grupie czwartej są podatki i opłaty pobierane przez urzędy gmin i będące jednym z głównych źródeł dochodów budżetów lokalnych (dochodów własnych), m.in. podatek rolny, leśny, od nieruchomości czy opłata skarbową. Najistotniejszy w tej grupie – z punktu widzenia możliwości oddziaływania na rozwój regionalny – zdaje się podatek od nieruchomości. Stanowi on czołową pozycję dochodową gmin, na których obszarze znajdują się określone inwestycje, tworzące bazę podatkową i generujące potencjalnie wyższe wpływy.

Teoria prawa podatkowego wskazuje następujące funkcje podatków:

- a) fiskalną – związaną z odgrywaniem przez nie bardzo ważnej roli wśród dochodów budżetowych państwa i samorządów;
- b) interwencyjną (stymulacyjną) – umożliwiającą różnicowanie stawek podatkowych czy stosowanie ulg;
- c) redystrybucyjną – gdyż za sprawą podatków możliwa jest redystrybucja dochodu i majątku narodowego między podatnikami a związkami publiczno-prawnymi, jakimi są państwo i organy samorządu terytorialnego (Głuchowski, 1996, s. 12).

W zależności od podstawy opodatkowania podatki od nieruchomości można podzielić na liczone od powierzchni nieruchomości lub od wartości nieruchomości. W Polsce podstawę opodatkowania stanowi zasadniczo ta pierwsza. Podatek od nieruchomości, będący w całości dochodem własnym gmin, jest także – w zakresie ograniczonym przepisami prawa – przez owe organy kształtowany.

Dzieje się tak, gdyż jego wysokość określa rada gminy w formie uchwały publikowanej w dzienniku urzędowym województwa, przy założeniu, że podwyżka nie może przekraczać stawek maksymalnych ustalanych corocznie przez ministerstwo finansów. Podatek od nieruchomości należy do podatków lokalnych, co ma przełożenie na jego cechy szczególne, takie jak ścisłe powiązanie z obszarem, na którym obowiązuje, stosunkowo prosta konstrukcja czy związek między przeznaczeniem nieruchomości lub sposobem jej wykorzystania a zadaniami władz samorządowych (Felis, 2013).

W bieżącym kształcie systemu fiskalnego na opodatkowanie nieruchomości składają się: podatek od nieruchomości określony w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych (Ustawa, 1991), podatek rolny unormowany w ustawie o podatku rolnym (Ustawa, 1984) oraz podatek leśny uregulowany w ustawie o podatku leśnym (Ustawa, 2002). Warto zaznaczyć, że pomimo zmian ustrojowych i politycznych związanych z transformacją konstrukcja opodatkowania nieruchomości w Polsce przetrwała właściwie w niezmienionej formie od lat 70. XX w. Jej sednem jest opodatkowanie powierzchni nieruchomości – majątek będący podstawą opodatkowania wycenia się w metrach kwadratowych lub hektarach przeliczeniowych i fizycznych, nie zaś według realnej wartości pieniężnej. Obowiązek podatkowy wynika z posiadania i użytkowania nieruchomości, a podatek od nieruchomości ma najszerszy zakres podmiotowy, gdyż poza gruntami objętymi podatkiem rolnym i leśnym obejmuje także budynki i budowle (Etel, 1997).

Istotną wadę obecnego systemu stanowi brak jednolitej i wiarygodnej ewidencji umożliwiającej prawidłowy wymiar podatków obciążających nieruchomości. Powierzchnia będąca podstawą opodatkowania powinna bowiem wynikać z ewidencji gruntów i budynków. W dzisiejszych realiach podstawę tę ustala się zgodnie z fizycznym wymiarem powierzchni, uwzględniając dodatkowo jedynie sposób wykorzystywania nieruchomości, bez analizy jej lokalizacji i związanej z tym wartości (Wołowicz, 2003).

W krajach wysoko rozwiniętych samorząd terytorialny realizuje wiele zadań publicznych, których zasadniczym źródłem finansowania są podatki lokalne. Jak wskazuje Swianiewicz (2004, s. 43–46), podatek od nieruchomości ma dużo pożądanych cech, które powinny charakteryzować podatki lokalne (chodzi m.in. o wydajność odpowiednią w stosunku do wypełnianych zadań, równomierne rozmieszczenie przestrzenne bazy podatkowej, jednoznaczność terytorialną, trwały związek bazy podatkowej z przestrzenią, „widoczność” podatku, powszechność obciążeń).

Samorządy lokalne, wykonując zadania przydzielone im ustawowo – finansowane m.in. z dochodów uzyskiwanych z podatków lokalnych – zwracają uwagę na rosnącą skalę swoich potrzeb. Ponieważ na jednostki samorządu terytorialnego nakłada się coraz więcej obowiązków, wskazują one, że obecne podatki związane z posiadaniem nieruchomości nie wystarczają na pełną realizację

powierzonych gminom zadań. Reforma opodatkowania nieruchomości jawi się więc jako konieczna, aby można było utrzymać działania zmierzające do rozwoju regionów i środowisk lokalnych. Wielu autorów podkreśla istotność skutków – przede wszystkim ekonomicznych – takiej reformy i sugeruje zastąpienie trzech podatków (od nieruchomości, rolnego i leśnego) podatkiem od wartości nieruchomości, zwanym również podatkiem katastralnym lub podatkiem *ad valorem*. Z perspektywy budżetów gmin należałoby ocenić, czy tak gruntowna zmiana podstawy opodatkowania może przynieść stabilniejsze i efektywniejsze źródła dochodów. Z kolei uwzględniając punkt widzenia podatników, trzeba mieć na uwadze dotychczasowe obciążenia fiskalne, a także zróżnicowanie dochodów osobistych i sytuacji zawodowej powiązane z kwestiami demograficznymi. Jest bowiem oczywiste, że w przypadku obszarów o bardziej peryferyjnym położeniu skala potrzeb wydatkowych samorządu z reguły bywa niewspółmierna do istniejącej bazy podatkowej. Przyczyniają się do tego, po pierwsze, odpływ kapitału i siły roboczej do większych ośrodków (aglomeracji), po drugie, stagnacja gospodarcza, po trzecie, coraz mniej korzystna struktura demograficzna – z rosnącym udziałem osób w wieku poprodukcyjnym. Ograniczenie tych dysproporcji wymagałoby – jak pisze Sebastian Gnat (2021, s. 127–146) – ustalenia właściwego sposobu określania wartości nieruchomości oraz wysokości stawki podatku katastralnego, co będzie kluczowym elementem decydującym o powodzeniu lub fiasku transformacji systemu opodatkowania nieruchomości.

## Wysokość podatków od nieruchomości w Polsce na tle innych krajów europejskich

Jednym z istotnych wskaźników obrazujących poziom fiskalizmu państwa jest wysokość określonej kategorii podatków względem wartości produktu krajowego brutto. Opierając się na danych opublikowanych przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), która skupia 38 rozwiniętych i demokratycznych państw świata, można dostrzec znaczne zróżnicowanie poziomu opodatkowania nieruchomości w poszczególnych krajach (tabela 1). Według danych za 2020 r. średnia wartość podatków tego typu w stosunku do PKB w państwach OECD wyniosła około 1,85%, przy czym za podstawę obliczeń posłużyły powtarzalne i jednorazowe podatki od posiadania, użycia lub sprzedaży nieruchomości (Rudke, 2022).

Jak wynika z przedstawionych danych, wśród krajów europejskich najwyższy poziom podatków od nieruchomości w stosunku do PKB odnotowano w ciągu dwóch ostatnich dekad we Francji i w Wielkiej Brytanii (ok. 3,9% PKB) oraz

w Belgii (3,45%), we Włoszech i w Hiszpanii (ok. 2,45%). Jeśli chodzi o Polskę, poziom wskaźnika 1,3% lokuje nas poniżej średniej dla wszystkich krajów objętych zestawieniem. Z drugiej strony, szereg państw europejskich wykazuje mniejszy fiskalizm – dotyczy to zarówno gospodarek o wysokim poziomie rozwoju (np. Szwecji, Niemiec czy Austrii), jak i krajów o porównywalnej sytuacji, typu Węgry, Czechy czy Słowacja. W przypadku dwóch ostatnich obciążenie podatkami od nieruchomości w relacji do poziomu PKB wynosiło poniżej 0,5%, a więc niespełna 1/8 wartości maksymalnych.

Tabela 1

Stosunek wartości podatku od nieruchomości do PKB w wybranych krajach europejskich i w OECD (w proc.)

| Kraj                | 2000        | 2001        | 2002        | 2003        | 2004        | 2005        | 2006        | 2007        | 2008        | 2009        | 2010        |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Austria             | 0,57        | 0,57        | 0,53        | 0,55        | 0,54        | 0,54        | 0,56        | 0,55        | 0,52        | 0,53        | 0,53        |
| Belgia              | 2,06        | 1,98        | 1,97        | 2,04        | 2,28        | 3,02        | 3,14        | 3,07        | 3,06        | 2,96        | 3,10        |
| Czechy              | 0,46        | 0,48        | 0,48        | 0,48        | 0,38        | 0,40        | 0,40        | 0,40        | 0,38        | 0,36        | 0,41        |
| Dania               | 1,56        | 1,63        | 1,68        | 1,78        | 1,79        | 1,85        | 1,83        | 1,82        | 1,91        | 1,83        | 1,85        |
| Finlandia           | 1,11        | 1,00        | 1,04        | 0,99        | 1,07        | 1,15        | 1,06        | 1,08        | 1,05        | 1,05        | 1,11        |
| Francja             | 2,98        | 2,94        | 2,97        | 3,03        | 3,17        | 3,31        | 3,37        | 3,36        | 3,24        | 3,32        | 3,54        |
| Hiszpania           | 2,13        | 2,06        | 2,23        | 2,46        | 2,74        | 3,02        | 3,22        | 2,99        | 2,31        | 2,03        | 2,07        |
| Holandia            | 1,55        | 1,80        | 1,83        | 1,77        | 1,83        | 1,92        | 1,68        | 1,67        | 1,53        | 1,39        | 1,37        |
| Irlandia            | 1,75        | 1,68        | 1,50        | 1,87        | 2,01        | 2,21        | 2,70        | 2,43        | 1,78        | 1,43        | 1,43        |
| Niemcy              | 0,83        | 0,80        | 0,79        | 0,82        | 0,84        | 0,84        | 0,85        | 0,88        | 0,84        | 0,83        | 0,82        |
| Norwegia            | 0,96        | 0,96        | 1,01        | 1,03        | 1,07        | 1,08        | 1,06        | 1,13        | 1,05        | 1,12        | 1,10        |
| Polska              | 1,41        | 1,67        | 1,63        | 1,52        | 1,49        | 1,49        | 1,45        | 1,44        | 1,43        | 1,34        | 1,32        |
| Portugalia          | 1,14        | 1,07        | 1,14        | 1,11        | 1,07        | 1,17        | 1,22        | 1,33        | 1,23        | 1,12        | 1,13        |
| Słowacja            | 0,61        | 0,58        | 0,59        | 0,57        | 0,54        | 0,49        | 0,44        | 0,39        | 0,37        | 0,42        | 0,41        |
| Słowenia            | 0,64        | 0,68        | 0,64        | 0,56        | 0,60        | 0,58        | 0,60        | 0,59        | 0,56        | 0,58        | 0,61        |
| Szwecja             | 1,66        | 1,47        | 1,44        | 1,43        | 1,44        | 1,37        | 1,35        | 1,09        | 1,01        | 1,02        | 1,02        |
| <b>Średnia OECD</b> | <b>1,70</b> | <b>1,66</b> | <b>1,66</b> | <b>1,69</b> | <b>1,69</b> | <b>1,74</b> | <b>1,76</b> | <b>1,75</b> | <b>1,65</b> | <b>1,64</b> | <b>1,65</b> |
| Węgry               | 0,67        | 0,69        | 0,69        | 0,80        | 0,84        | 0,83        | 0,81        | 0,79        | 0,85        | 0,81        | 1,14        |
| Wielka Brytania     | 3,75        | 3,71        | 3,76        | 3,71        | 3,83        | 3,87        | 4,06        | 4,10        | 3,78        | 3,77        | 3,85        |
| Włochy              | 1,88        | 1,77        | 2,04        | 3,11        | 2,41        | 1,96        | 2,04        | 2,02        | 1,79        | 2,60        | 2,01        |

| Kraj      | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Austria   | 0,51 | 0,55 | 0,72 | 0,60 | 0,57 | 0,55 | 0,53 | 0,55 | 0,54 | 0,58 |
| Belgia    | 3,18 | 3,27 | 3,51 | 3,54 | 3,46 | 3,47 | 3,46 | 3,44 | 3,43 | 3,45 |
| Czechy    | 0,50 | 0,50 | 0,46 | 0,45 | 0,47 | 0,49 | 0,47 | 0,46 | 0,42 | 0,20 |
| Dania     | 1,89 | 1,78 | 1,81 | 1,83 | 1,92 | 1,84 | 1,79 | 1,83 | 2,00 | 1,96 |
| Finlandia | 1,08 | 1,17 | 1,27 | 1,31 | 1,43 | 1,41 | 1,53 | 1,43 | 1,49 | 1,51 |

Tabela 1 (cd.)

| Kraj                | 2011        | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Francja             | 3,64        | 3,77        | 3,84        | 3,90        | 4,06        | 4,11        | 4,25        | 3,99        | 3,89        | 3,98        |
| Hiszpania           | 1,96        | 2,12        | 2,38        | 2,52        | 2,59        | 2,57        | 2,54        | 2,54        | 2,45        | 2,44        |
| Holandia            | 1,22        | 1,08        | 1,22        | 1,43        | 1,42        | 1,52        | 1,56        | 1,57        | 1,50        | 1,68        |
| Irlandia            | 1,66        | 1,75        | 2,02        | 2,18        | 1,49        | 1,42        | 1,30        | 1,32        | 1,24        | 1,15        |
| Niemcy              | 0,86        | 0,90        | 0,93        | 0,96        | 1,03        | 1,09        | 1,05        | 1,08        | 1,11        | 1,26        |
| Norwegia            | 1,07        | 1,11        | 1,13        | 1,15        | 1,09        | 1,22        | 1,27        | 1,23        | 1,28        | 1,30        |
| <b>Polska</b>       | 1,28        | 1,34        | 1,40        | 1,40        | 1,37        | 1,37        | 1,36        | 1,31        | 1,26        | 1,29        |
| Portugalia          | 1,10        | 1,18        | 1,12        | 1,23        | 1,28        | 1,28        | 1,36        | 1,45        | 1,42        | 1,45        |
| Słowacja            | 0,40        | 0,43        | 0,44        | 0,43        | 0,42        | 0,43        | 0,43        | 0,41        | 0,40        | 0,48        |
| Słowenia            | 0,59        | 0,63        | 0,64        | 0,62        | 0,62        | 0,63        | 0,64        | 0,60        | 0,62        | 0,63        |
| Szwecja             | 0,98        | 1,00        | 1,08        | 1,05        | 1,03        | 1,05        | 0,98        | 0,95        | 0,94        | 0,96        |
| <b>Średnia OECD</b> | <b>1,68</b> | <b>1,72</b> | <b>1,78</b> | <b>1,81</b> | <b>1,83</b> | <b>2,25</b> | <b>1,87</b> | <b>1,81</b> | <b>1,81</b> | <b>1,85</b> |
| Węgry               | 1,11        | 1,21        | 1,28        | 1,28        | 1,25        | 1,08        | 1,04        | 0,96        | 0,94        | 1,06        |
| Wielka Brytania     | 3,82        | 3,82        | 3,94        | 4,01        | 3,99        | 4,08        | 4,14        | 4,14        | 4,07        | 3,86        |
| Włochy              | 2,19        | 2,69        | 2,72        | 2,88        | 2,80        | 2,77        | 2,50        | 2,49        | 2,41        | 2,46        |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Nowy podatek od nieruchomości. Co powinieneś wiedzieć o pomysłe rządu i jakie standardy panują w innych krajach*, M. Rudke, 2022, Business Insider ([https://businessinsider.com.pl/finanse/nowy-podatek-od-nieruchomosci-co-powinienes-wiedziec-o-pomysle-rzadu-i-jakie/2x3gmce](https://businessinsider.com.pl/finanse/nowy-podatek-od-nieruchomosci-co-powinienes-wiedziec-o-pomysle-rzadu-i-jakie-2x3gmce)).

Trzeba jednocześnie pamiętać, że poziom fiskalizmu może być łagodzony przez różne regulacje związane z preferencjami podatkowymi takimi jak ulgi i zwolnienia, co w dużym stopniu wpływa na przedstawiony ranking. Można tutaj wyodrębnić szereg preferencji o charakterze podmiotowym, dotyczących określonego rodzaju własności (chodzi m.in. o nieruchomości państwowe, komunalne, zajmowane na potrzeby organów administracyjnych i przeznaczone do realizacji zadań publicznych). Preferencje mogą też przysługiwać osobom fizycznym ze względu na ich sytuację życiową (decydują o tym wiek, choroba, liczba osób na utrzymaniu, stopień zamożności podatnika itp.). Z kolei wyłączenia przedmiotowe wiążą się ze sposobem użytkowania nieruchomości i dotyczą np. działalności rolniczej czy leśnej.

Analizując poziom podatków od nieruchomości w odniesieniu do wszystkich dochodów podatkowych danego państwa (tabela 2), można zauważyć istotną korelację z poprzednim zestawieniem. Najwyższe obciążenia podatkiem od nieruchomości w całym badanym okresie występowały w Wielkiej Brytanii – w ciągu ostatnich 20 lat ich udział w podatkach ogółem wynosił ok. 12%. We Francji i w Belgii, kolejnych krajach pod względem obciążeń fiskalnych, wielkość ta kształtowała się na poziomie 8%, a powyżej średniej dla OECD, oszacowanej na 5,5%, znalazły się jeszcze Hiszpania, Włochy i Irlandia. W Polsce podatki od nieruchomości stanowiły w dochodach podatkowych państwa ok. 3,5%, najmniejszy zaś ich udział (poniżej 1,4%) dotyczył Austrii, Słowacji i Czech.

Tabela 2

Stosunek wartości podatku od nieruchomości do wszystkich dochodów podatkowych  
w wybranych krajach europejskich i w OECD (w proc.)

| Kraj                | 2000        | 2001        | 2002        | 2003        | 2004        | 2005        | 2006        | 2007        | 2008        | 2009        | 2010        |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Austria             | 1,34        | 1,30        | 1,25        | 1,28        | 1,29        | 1,32        | 1,40        | 1,37        | 1,26        | 1,28        | 1,28        |
| Belgia              | 4,70        | 4,54        | 4,49        | 4,72        | 5,25        | 6,97        | 7,27        | 7,15        | 7,02        | 6,93        | 7,23        |
| Czechy              | 1,41        | 1,48        | 1,44        | 1,40        | 1,10        | 1,16        | 1,18        | 1,18        | 1,13        | 1,11        | 1,27        |
| Dania               | 3,33        | 3,55        | 3,70        | 3,89        | 3,86        | 3,84        | 3,94        | 3,91        | 4,26        | 4,06        | 4,14        |
| Finlandia           | 2,43        | 2,33        | 2,40        | 3,35        | 2,57        | 2,74        | 2,53        | 2,60        | 2,57        | 2,57        | 2,74        |
| Francja             | 6,86        | 6,83        | 7,00        | 7,18        | 7,47        | 7,71        | 7,79        | 7,90        | 7,66        | 8,00        | 8,39        |
| Hiszpania           | 6,46        | 6,29        | 6,70        | 7,44        | 8,04        | 8,56        | 8,93        | 8,21        | 7,19        | 6,85        | 6,61        |
| Holandia            | 5,27        | 5,05        | 5,28        | 5,08        | 5,26        | 5,48        | 4,67        | 4,69        | 4,25        | 3,97        | 3,85        |
| Irlandia            | 5,70        | 5,86        | 5,38        | 6,54        | 6,81        | 7,35        | 8,58        | 7,88        | 6,12        | 5,17        | 5,15        |
| Niemcy              | 2,28        | 2,29        | 2,29        | 2,36        | 2,44        | 2,44        | 2,44        | 2,47        | 2,33        | 2,27        | 2,31        |
| Norwegia            | 2,30        | 2,29        | 2,38        | 2,48        | 2,53        | 2,54        | 2,48        | 2,69        | 2,55        | 2,73        | 2,64        |
| <b>Polska</b>       | <b>4,30</b> | <b>5,08</b> | <b>4,93</b> | <b>4,68</b> | <b>4,66</b> | <b>4,51</b> | <b>4,30</b> | <b>4,16</b> | <b>4,16</b> | <b>4,28</b> | <b>4,21</b> |
| Portugalia          | 3,70        | 3,48        | 3,66        | 3,68        | 3,54        | 3,77        | 3,88        | 4,17        | 3,87        | 3,77        | 3,72        |
| Słowacja            | 1,82        | 1,77        | 1,78        | 1,74        | 1,70        | 1,57        | 1,48        | 1,33        | 1,26        | 1,44        | 1,45        |
| Słowenia            | 1,69        | 1,81        | 1,68        | 1,46        | 1,55        | 1,49        | 1,55        | 1,54        | 1,51        | 1,56        | 1,62        |
| Szwecja             | 3,31        | 3,11        | 3,19        | 3,14        | 3,13        | 2,89        | 2,93        | 2,43        | 2,30        | 2,34        | 2,38        |
| <b>Średnia OECD</b> | <b>5,33</b> | <b>5,28</b> | <b>5,41</b> | <b>5,48</b> | <b>5,43</b> | <b>5,47</b> | <b>5,49</b> | <b>5,44</b> | <b>5,31</b> | <b>5,45</b> | <b>5,40</b> |
| Węgry               | 1,73        | 1,84        | 1,84        | 2,15        | 2,26        | 2,27        | 2,24        | 2,01        | 2,15        | 2,09        | 3,08        |
| Wielka Brytania     | 11,45       | 11,46       | 11,93       | 11,87       | 11,87       | 11,85       | 12,35       | 12,46       | 11,74       | 12,15       | 12,00       |
| Włochy              | 4,64        | 4,41        | 5,25        | 7,78        | 6,14        | 5,01        | 5,03        | 4,86        | 4,29        | 6,19        | 4,83        |

| Kraj          | 2011        | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Austria       | 1,24        | 1,33        | 1,70        | 1,40        | 1,32        | 1,31        | 1,26        | 1,29        | 1,28        | 1,38        |
| Belgia        | 7,30        | 7,39        | 7,80        | 7,90        | 7,84        | 0,02        | 7,89        | 7,84        | 8,04        | 8,01        |
| Czechy        | 1,52        | 1,50        | 1,38        | 1,17        | 1,41        | 1,44        | 1,36        | 1,30        | 1,20        | 0,59        |
| Dania         | 4,22        | 3,92        | 3,95        | 3,77        | 4,18        | 4,04        | 3,94        | 4,14        | 4,29        | 4,21        |
| Finlandia     | 2,58        | 2,77        | 2,93        | 3,02        | 3,28        | 3,22        | 3,57        | 3,38        | 3,43        | 3,59        |
| Francja       | 8,40        | 8,50        | 8,46        | 8,57        | 8,96        | 9,06        | 9,22        | 8,70        | 8,66        | 8,75        |
| Hiszpania     | 6,27        | 6,56        | 7,18        | 7,43        | 7,64        | 7,65        | 7,49        | 7,33        | 7,07        | 6,65        |
| Holandia      | 3,43        | 3,04        | 3,39        | 3,86        | 3,83        | 3,96        | 4,02        | 4,04        | 3,82        | 4,24        |
| Irlandia      | 5,96        | 6,23        | 7,06        | 7,57        | 6,44        | 6,04        | 5,75        | 5,92        | 5,68        | 5,67        |
| Niemcy        | 2,37        | 2,43        | 2,51        | 2,61        | 2,76        | 2,88        | 2,78        | 2,81        | 2,88        | 3,29        |
| Norwegia      | 2,54        | 2,69        | 2,85        | 2,98        | 2,85        | 3,14        | 3,26        | 3,13        | 3,21        | 3,36        |
| <b>Polska</b> | <b>4,03</b> | <b>4,16</b> | <b>4,38</b> | <b>4,37</b> | <b>4,22</b> | <b>4,12</b> | <b>3,99</b> | <b>3,74</b> | <b>3,60</b> | <b>3,58</b> |
| Portugalia    | 3,40        | 3,74        | 3,31        | 3,60        | 3,73        | 3,76        | 3,97        | 4,17        | 4,13        | 4,18        |
| Słowacja      | 1,38        | 1,49        | 1,42        | 1,36        | 1,29        | 1,30        | 1,25        | 1,21        | 1,16        | 1,38        |



Tabela 2 (cd.)

| Kraj                | 2011        | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Słowenia            | 1,59        | 1,66        | 1,71        | 1,66        | 1,66        | 1,68        | 1,73        | 1,62        | 1,66        | 1,70        |
| Szwecja             | 2,34        | 2,38        | 2,54        | 2,49        | 2,41        | 2,38        | 2,23        | 2,17        | 2,19        | 2,24        |
| <b>Średnia OECD</b> | <b>5,44</b> | <b>5,44</b> | <b>5,56</b> | <b>5,65</b> | <b>5,72</b> | <b>6,46</b> | <b>5,75</b> | <b>5,50</b> | <b>5,53</b> | <b>5,50</b> |
| Węgry               | 3,06        | 3,11        | 3,33        | 3,32        | 3,24        | 2,77        | 2,75        | 2,62        | 2,58        | 2,98        |
| Wielka Brytania     | 11,62       | 11,88       | 12,32       | 12,66       | 12,53       | 12,57       | 12,59       | 12,59       | 12,44       | 11,76       |
| Włochy              | 5,26        | 6,16        | 6,21        | 6,65        | 6,51        | 6,55        | 5,97        | 5,96        | 5,69        | 5,73        |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Nowy podatek od nieruchomości. Co powinien wiedzieć o pomysły rządu i jakie standardy panują w innych krajach*, M. Rudke, 2022, Business Insider (<https://businessinsider.com.pl/finanse/nowy-podatek-od-nieruchomosci-co-powinienes-wiedziec-o-pomysle-rzadu-i-jakie/2x3gmce>).

Warto zauważyć, że zróżnicowana wielkość danin nakładanych na posiadaczy nieruchomości wynika ze zróżnicowanej konstrukcji samych podatków. Systemy opodatkowania nieruchomości obowiązujące w państwach europejskich należy zasadniczo podzielić na dwie grupy: systemy oparte na wartości nieruchomości określonej w katastrze (rejestrze) nieruchomości – tzw. *ad valorem* – oraz te, w których podstawę opodatkowania stanowi powierzchnia nieruchomości. Znaczna część państw Unii Europejskiej preferuje podatek katastralny. Opiera się on na wartości kapitałowej nieruchomości, czyli potencjalnej kwocie do uzyskania w wyniku jej sprzedaży (jak w przypadku nieruchomości mieszkalnych w Wielkiej Brytanii), lub na wartości czynszowej, tj. na szacowanej wysokości czynszu, jaki można uzyskać z jej wynajmu w skali roku (np. we Francji czy w Belgii). Niemal we wszystkich państwach europejskich różnicuje się poziom stawek w zależności od rodzaju, przeznaczenia oraz lokalizacji nieruchomości.

Z kolei system oparty na powierzchni podlegającej opodatkowaniu nieruchomości jest typowy nie tylko dla Polski, lecz także dla innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej, takich jak Czechy, Słowacja czy Bułgaria. Z uwagi na fakt, że nie uwzględnia on wzrostu rynkowej wartości lokali czy gruntów, wpływy państwa z tego źródła rosną z reguły wolniej, niż wskazywałaby dynamika PKB, co po części tłumaczy niską pozycję wspomnianych krajów w zaprezentowanych wcześniej zestawieniach. Może to również dowodzić relatywnie małego potencjału rozwoju regionalnego w tych krajach, choć trzeba pamiętać, że wiele inwestycji, np. o charakterze infrastrukturalnym, bywa w dużej mierze finansowanych z budżetu centralnego, a więc nie jest (przynajmniej bezpośrednio) skorelowanych z wysokością podatków od nieruchomości.

## Wpływ podatków od nieruchomości na rozwój lokalny i regionalny

Jak już zasygnalizowano, praktyka krajów zachodnich stosujących system opodatkowania nieruchomości *ad valorem* pozwala zwiększyć nakłady inwestycyjne samorządów lokalnych, a w rezultacie przyczynia się do rozwoju regionów i do poprawy standardu życia ich mieszkańców. Dzięki uwolnionemu w ten sposób mechanizmowi efektu mnożnikowego możliwe staje się poszerzenie bazy podatkowej bez nadmiernego obciążenia podatników. Uznaje się, że w polskich warunkach wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości mogłoby korzystnie wpłynąć na rolę i miejsce samorządu terytorialnego w systemie władzy, gdyż uzyskanie nowego źródła dochodów powinno wzmocnić jego pozycję. Z jednej strony struktura finansów samorządowych byłaby oparta na stabilnych i bardziej przewidywalnych źródłach dochodów, z drugiej zaś – istnienie podatku katastralnego odciążałoby po części finanse publiczne, ograniczałoby bowiem konieczność dotowania samorządu w dotychczasowym zakresie i obecnej formie (Bryndziak, 2011, s. 39–52).

Wielu autorów zaznacza, że polityka rozwoju sektora nieruchomości powinna być zintegrowana z długofalowym, strategicznym kształtowaniem rozwoju regionu i kraju oraz z długookresowymi planami jego zagospodarowania przestrzennego, co stanowi warunek efektywnego, trwałego rozwiązywania problemów społecznych również w skali lokalnej (Mączyńska, 2010, s. 35–51). Zdolność generowania dochodów własnych gmin z reguły wypływa z możliwości i umiejętności wykorzystania instrumentów interwencjonizmu samorządowego. Proces ten jest, oczywiście, działaniem wielopłaszczyznowym, determinowanym przez szereg czynników, takich jak potencjał endogeniczny zasobów gminy, korzyści wynikające z położenia danego ośrodka, struktura funkcjonalna czy też potencjał i aktywność społeczności lokalnych idące w parze z kompetencjami oraz kreatywnością miejscowych władz (Brol, 2006).

Aktualnie obowiązujący system finansowania samorządów w Polsce ukształtował się po uchwaleniu i wejściu w życie w 2004 r. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa, 2003), natomiast system podatków lokalnych stanowi rezultat jeszcze dłuższej ewolucji. Postulaty zmian, dotyczące głównie zwiększenia dochodów własnych, wpisują się w koncepcję uczynienia regionów obszarami o większej autonomii – także finansowej. Na przeszkodzie stoi tutaj często relatywnie mała wiedza ich włodarzy na temat znaczenia i funkcji dochodów z podatków i opłat lokalnych. W efekcie utrwała się iluzja fiskalna polegająca na oczekiwaniu zwiększania dochodów transferowych z budżetu państwa w ramach scentralizowanej polityki fiskalnej (Guziejewska, 2016).

Według Katarzyny Wójtowicz (2006) obecny system podatków majątkowych, w skład którego wchodzi podatek od nieruchomości, rolny i leśny, nie spełnia wymogów gospodarki rynkowej i przyczynia się do trudności finansowych

jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowym argumentem przemawiającym za zmianami w tym systemie jest możliwość wykorzystania podatku od wartości nieruchomości jako instrumentu służącego do prowadzenia racjonalnej polityki w zakresie gospodarki przestrzennej i zapewnienia ładu przestrzennego na obszarach nowo zagospodarowywanych.

Chociaż uznaje się, że podatek katastralny nie stanowi rozwiązania ze wszech miar idealnego, w porównaniu z dotychczasowym systemem ma on liczne zalety. Wśród jego pozytywnych aspektów Joanna Piekut (2014, s. 82–90) wskazuje większą efektywność, wyższy poziom sprawiedliwości podatkowej oraz zwiększenie roli mechanizmów rynkowych w obrocie nieruchomościami. Analiza oparta na doświadczeniach krajów zachodnich ujawnia też jednak niedoskonałości systemu podatkowego *ad valorem*. Wspomniana autorka wymienia wśród nich skomplikowany proces określania wartości nieruchomości, który wymaga utworzenia rozbudowanego systemu ewidencji, koszty związane z wprowadzeniem nowego systemu opodatkowania nieruchomości czy potencjalny duży wzrost obciążeń podatkowych – co w sytuacji rosnącego zagrożenia globalną recesją zdaje się mieć kluczowe znaczenie.

W niektórych gminach istotnym źródłem wpływów do budżetu z tytułu podatku od nieruchomości coraz częściej stają się specjalne strefy ekonomiczne (SSE). Ich zasadniczym celem jest przyspieszenie rozwoju gospodarczego wyznaczonych terenów poprzez progres w wybranych dziedzinach gospodarki połączony z postępem technicznym i technologicznym, a także zwiększenie eksportu, tworzenie nowych miejsc pracy oraz zagospodarowanie posiadanej infrastruktury i istniejącego majątku (Pindyk, 2014).

Wiele badań wskazuje, że podatki majątkowe są z reguły traktowane jako najważniejsze dochody gmin, świadczące o potencjale dochodowym konkretnego samorządu. Analizując rolę podatku od nieruchomości w systemie dochodów samorządowych w Polsce, dostrzega się znaczne zróżnicowanie jego udziału w strukturze gminnych wpływów budżetowych. Z punktu widzenia rozwoju regionalnego może niepokoić zauważalnie niższy poziom udziału podatku od nieruchomości w finansowaniu miast na prawach powiatu. W latach 2010–2011 wynosił on ok. 11% dochodów ogółem i ok. 18% dochodów własnych, w pozostałych gminach – analogicznie ok. 13% dochodów ogółem i ok. 28% dochodów własnych. Większy udział podatków państwowych wynika ze względów zarówno systemowych – ponieważ miasta te otrzymują jednocześnie część gminną i powiatową udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w podatku dochodowym od osób prawnych – jak i demograficznych. Odpływ ludzi w wieku produkcyjnym do większych ośrodków powoduje wzrost liczby potencjalnych uiszczających podatek dochodowy od osób fizycznych w aglomeracjach. Wyższy poziom dochodów mieszkańców dużych miast i większe zainteresowanie przedsiębiorców, którzy lokują siedziby swoich firm na obszarach silnie zurbanizowanych, przekładają się zaś na wpływy z podatku dochodowego

od osób prawnych. Jak podkreśla Paweł Felis (2013), należy mieć jednak na uwadze, że to właśnie w miastach na prawach powiatu korzysta się w zdecydowanie największym stopniu z podatku od nieruchomości. Na ten typ gmin oraz na pozostałe gminy miejskie przypadło w 2010 r. 57% wpływów ogółem z tego podatku, podczas gdy gminy miejsko-wiejskie uzyskały ok. 22% wpływów, z kolei znacznie liczniejsza grupa gmin wiejskich – ok. 21%.

Warto też pamiętać, że w warunkach osłabienia koniunktury gospodarczej i związanego z nim zmniejszania się bazy podatkowej, które skutkuje spadkiem potencjału dochodowego, środki finansowe otrzymywane i wypracowywane przez gminy mogą być niewystarczające w stosunku do skali zadań nałożonych na te jednostki. Zwiększenie ograniczonej autonomii gmin w zakresie kształtowania stawek podatku od nieruchomości przy równoczesnym zastąpieniu podatku od powierzchni daniną *ad valorem* musiałyby oznaczać przebudowę całego systemu podatków majątkowych (Felis, 2014). Brak kompleksowej reformy miałby bowiem poważne następstwa społeczno-gospodarcze, prowadziłby do wyraźnego wzrostu fiskalizmu. W konsekwencji, po pierwsze, mogłoby to – wobec wysokiego opodatkowania nieruchomości mieszkalnych – spowodować spadek siły nabywczej i istotne zubożenie społeczeństwa. Po drugie, nadmierne obciążenie osób prawnych owym podatkiem wpływałoby na poziom inwestycji tych podmiotów (przeznaczanie skromniejszych środków na inwestycje lub przeniesienie części działalności za granicę), co miałoby negatywne skutki chociażby dla lokalnych rynków pracy. W dalszej perspektywie utrwalałoby polaryzację rozwoju ośrodków miejskich: sprzyjałoby tym dużym, a przeciwdziało harmonijnemu rozwojowi mniejszych, o znaczeniu regionalnym i lokalnym.

## Podsumowanie i wnioski

Aktualny system opodatkowania nieruchomości w Polsce w bardzo małym stopniu oddziałuje na kształtowanie polityki inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Dzieje się tak, ponieważ z uwagi na nieprawidłową konstrukcję nie przynosi on zakładanych wpływów do budżetów gminnych, co znacząco utrudnia realizowanie przez samorządy dużych inwestycji, które mają pośrednie i bezpośrednie przełożenie na politykę mieszkaniową, oraz inwestycji w infrastrukturę techniczną i społeczną, zasadniczo rzutujących na rozwój lokalny i regionalny. Ponadto w przypadku jednostek położonych na obszarach poza aglomeracjami miejskimi preferencyjne opodatkowanie nieruchomości rolnych i leśnych skłania podatników do unikania opodatkowywania nieruchomości na rzecz wyboru podatku rolnego, pomimo że *de facto* nieruchomości te nie pełnią funkcji rolniczych.

Stosowana obecnie konstrukcja podatku od nieruchomości zawiera bardzo rozbudowany system ulg i zwolnień podatkowych, który w połączeniu z brakiem powiązania aktualizowanej na bieżąco ewidencji nieruchomości z wymiarem podatku istotnie uszczupla dochody gmin z tego źródła. Postuluje się, by organom samorządu terytorialnego przyznano większe kompetencje w zakresie kształtowania stawek oraz ulg i zwolnień podatkowych. Przysługujące takim jednostkom kompetencje nie są adekwatne do konstytucyjnie zagwarantowanego im prawa do ustalania wysokości podatków i opłat, co ogranicza szansę na uzyskiwanie znacznych środków z tytułu podatków od nieruchomości, a tym samym redukuje możliwość ich oddziaływania na rozwój lokalny i regionalny.

## Bibliografia

- Brol, M. (2006). Polityka dochodowa gminy jako narzędzie interwencjonizmu samorządowego. W: D. Kopycińska (red.), *Zachowania decyzyjne podmiotów gospodarczych* (s. 179–183). Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Bryndziak, S. (2011). Czy podatek od wartości nieruchomości jest szansą na zwiększenie dochodów samorządu terytorialnego? *Studia Prawno-Ekonomiczne*, 84, 39–52.
- Etel, L. (1997). Reforma systemu opodatkowania nieruchomości. Raport nr 155. W: E. Ruśkowski (red.), *Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich* (s. 121–156). Temida 2.
- Felis, P. (2013). Konsekwencje reformy systemu podatków od nieruchomości w Polsce. W: J. Głuchowski, K. Piotrowska-Marczak i J. Fila (red.), *Konsekwencje zmiany obciążeń podatkowych w Polsce* (s. 150–171). Difin.
- Felis, P. (2014). Możliwości oddziaływania władz samorządowych na wydajność wybranych kategorii źródeł dochodów własnych na przykładzie gmin w Polsce. *Finanse i Prawo Finansowe*, 1, 37–51.
- Głuchowski, J. (1996). *Polskie prawo podatkowe*. Wydawnictwa Prawnicze PWN.
- Gnat, S. (2021). Powierzchniowy a katastralny system opodatkowania nieruchomości w Polsce. *Studia BAS*, 1, 127–146.
- Guziejewska, B. (2016). W poszukiwaniu efektywnego systemu podatków samorządowych. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H – Oeconomia*, 50(1). <https://doi.org/10.17951/h.2016.50.1.275>
- Jędrzejewski, L. (2004). *Polityka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*. Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr.
- Mączyńska, E. (2010). Nieruchomości jako wyznacznik trendów rozwoju regionalnego i globalnego. *MAZOWSZE – Studia Regionalne*, 4, 35–51.
- Piekut, J. (2014). Wady i zalety wprowadzenia podatku katastralnego. *Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula*, 3, 82–90.

- Pindyk, E. (2014). Podatek od nieruchomości jako źródło dochodów a rozwój gminy. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Finanse publiczne*, 346, 181–191. <https://doi.org/10.15611/pn.2014.346.17>
- Rudke, M. (2022). *Nowy podatek od nieruchomości. Co powinienes wiedziec o pomysle rzadu i jakie standardy panuja w innych krajach*. Business Insider. <https://businessinsider.com.pl/finanse/nowy-podatek-od-nieruchomosci-co-powinienes-wiedziec-o-pomysle-rzadu-i-jakie/2x3gmce>
- Swianiewicz, P. (2004). *Finanse lokalne – teoria i praktyka*. Municipium.
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym. T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1176.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 70.
- Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym. T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 888 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 356.
- Wołowicz, T. (2003). Reforma systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce szansą pobudzenia rozwoju lokalnego i regionalnego samorządów terytorialnych. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4, 125–137.
- Wójtowicz, K. (2006). Analiza potencjalnych skutków reformy systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce. W: A. Pomorska (red.), *Finanse publiczne* (s. 260–267). Wydawnictwo UMCS.







# Wojna informacyjna jako instrument polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej – wprowadzenie

## Information Warfare as an Instrument of the Foreign Policy of the Russian Federation—Introduction

Jacek Kiera\*

### Abstrakt

Wojna informacyjna stała się ważnym elementem polityki zagranicznej państw nie tylko w trakcie otwartego konfliktu zbrojnego, lecz przede wszystkim w czasie poprzedzającym jego rozpoczęcie. Celem niniejszego artykułu jest zidentyfikowanie i scharakteryzowanie wojen informacyjnych prowadzonych przez Federację Rosyjską z uwzględnieniem ich roli jako narzędzia polityki zagranicznej. Temat ten został przedstawiony zarówno w wymiarze teoretycznym, jak i poprzez omówienie wybranych przykładów. W pracy wykorzystano analizę treści, analizę krytyczną źródeł oraz syntezę i opis, aby zweryfikować przyjętą hipotezę badawczą, zgodnie z którą wojna informacyjna stała się systemowym instrumentem polityki zagranicznej Kremla, mającym na celu destabilizację

### Abstract

Information warfare has become an important element of state's foreign policy not only during an open armed conflict, but especially in the time leading up to it. The purpose of this article is to identify and characterise information warfare conducted by the Russian Federation, taking into account its role as a part of its foreign policy. The topic has been presented both in the theoretical dimension and by discussing selected examples. Content analysis, critical analysis of sources as well as synthesis and description were used in this thesis to verify the adopted research hypothesis, according to which information warfare has become a systemic instrument of the Kremlin's foreign policy, conducted with the aim of destabilising states internally, deepening divisions between participants of international

---

\* Szkoła Doktorska Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach;  <https://orcid.org/0000-0002-6372-6867>; jacek.kiera@us.edu.pl

wewnętrzna państw, antagonizowanie uczestników stosunków międzynarodowych oraz realizowanie własnych interesów w sferze zewnętrznej.

**Słowa kluczowe:** polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej, wojna informacyjna, konflikty międzynarodowe, propaganda, dezinformacja, cyberataki

affairs and pursuing its own interests in the external dimension.

**Keywords:** Russian Federation foreign policy, information warfare, international conflicts, propaganda, disinformation, cyberattacks

## Wstęp

Zjawisko wojny informacyjnej stało się niezwykle ważnym zagadnieniem z uwagi na trwający od lutego 2022 r. konflikt rosyjsko-ukraiński, choć samo w sobie ma o wiele dłuższą historię, sięgającą co najmniej okresu zimnej wojny oraz działań podejmowanych w tym zakresie przez Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR). Wojnę informacyjną należy utożsamiać ze wzrostem znaczenia szeroko pojętej informacji w stosunkach międzynarodowych, która jest traktowana jako zasób o charakterze strategicznym (Aleksandrowicz, 2018, s. 33–41) i z którą wiążą się różnego rodzaju zagrożenia polegające na jej potencjalnym szkodliwym zastosowaniu. Użyta jako broń, cechuje się niskim kosztem wytworzenia, uniwersalnym charakterem, łatwą dostępnością i nieograniczonym zasięgiem. Przede wszystkim nie uznaje granic państwowych, a jej kontrola w dzisiejszym społeczeństwie informacyjnym<sup>1</sup> stała się w dużym stopniu utrudniona, by nie powiedzieć: niemożliwa (szerzej zob. Darczewska, 2014, 2015).

W odniesieniu do Federacji Rosyjskiej można zauważyć, że w kontekście postępującej rewolucji w świecie cyfrowym Rosja bywa bardzo często postrzegana jako państwo zacofane i do niej całkowicie nieprzystosowane. Jest to jednak założenie zupełnie błędne. Już w 1961 r. Rada Cybernetyczna Akademii Nauk w Moskwie przedłożyła opracowanie pt. *Cybernetyka na usługach komunizmu*, w którym proponowano stworzenie regionalnych ośrodków informatycznych wykorzystujących komputery do przygotowywania statystyk i planowania zadań, co miało skutkować zwiększeniem szybkości podejmowania decyzji przez kadry kierownicze. Z kolei Slava Gerovitch pisał, iż w latach 70. XX w. pośród amerykańskiej administracji rządowej panowała obawa, że Związek Radziecki posiada zaawansowany system zarządzania oparty na sieci komputerów

---

<sup>1</sup> Społeczeństwo informacyjne można zdefiniować jako społeczeństwo, w którym informacja będąca zasobem o charakterze niematerialnym jest równie ważna co zasoby o charakterze materialnym i staje się jednocześnie istotnym ogniwem w gospodarce danego państwa.

SOVNET, który rzekomo znacznie wyprzedzał pod względem technologicznym amerykański ARPANET, znany dziś pod nazwą Internet (Harrel, 2015, s. 63; szerzej zob. Gerovitch, 2002). Decydenci polityczni na Kremlu, zdając sobie sprawę z ogromnej roli cyberprzestrzeni oraz możliwości, jakie stwarzał jej rozwój, zbudowali podwaliny, z których współcześnie korzysta Federacja Rosyjska.

Aktywność Związku Radzieckiego w okresie zimnej wojny obejmowała ponadto prowadzenie kampanii oddziaływania informacyjnego, zarówno na obywateli ZSRR i krajów satelickich, jak i na obywateli państw obcych oraz wrogich ideom komunizmu. Kreml finansował przedsięwzięcia, które wyrażały krytykę wobec szeroko rozumianego Zachodu, a także promował tam idee społeczeństwa socjalistycznego. W tym celu wspierano antyzachodnie ruchy pokojowe czy też zapraszano myślicieli i artystów z krajów kapitalistycznych do Związku Radzieckiego, aby ukazywali go jako państwo pod każdym względem przewyższające cywilizację zachodnią (Banasik, 2021b, s. 110). Służby specjalne, z KGB<sup>2</sup> na czele, prowadziły kampanie oddziaływania informacyjnego, takie jak operacja Infektion z 1983 r., w ramach której indyjska gazeta „The Patriot”, sponsorowana przez służby rosyjskie, opublikowała artykuł oskarżający amerykańskie władze o stworzenie wirusa HIV i wykorzystywanie go w charakterze broni. W 1987 r. wiadomość ukazała się ponad 40 razy w prasie kontrolowanej przez Związek Radziecki, została przedrukowana lub nadana w ponad 80 krajach i w 30 językach (Lucas i Pomeranzen, 2016, s. 17; Rid, 2022, s. 369–415). Innym przykładem mogą być próby skompromitowania amerykańskiego prezydenta Ronalda Reagana czy papieża Jana Pawła II (Aleksandrowicz, 2016, s. 93).

Przytoczone przykłady stanowią tylko drobny wycinek działalności rosyjskich służb specjalnych, a jeśli wierzyć słowom Jurija Biezmienowa, zbiegłego radzieckiego oficera wywiadu KGB, w okresie zimnowojennym tylko 15% środków finansowych wywiadu ZSRR przeznaczano na aktywność szpiegowską, z kolei pozostałą część, tj. 85%, na potrzeby tzw. przewrotu ideologicznego czy też po prostu dywersji (River, 2020, s. 10–12). Działalność ta była głównym rodzajem prowadzonych akcji wywrotowych o charakterze agitacyjno-propagandowym oraz wywiadowczo-organizacyjnym (Wojnowski, 2015a, s. 20–21). Należy również zauważyć, że pojęcie dywersji w terminologii radzieckiej oznacza odwracanie uwagi od wrogiej działalności wobec państwa lub ludności

---

<sup>2</sup> KGB (Komitet Bezpieczeństwa Państwowego przy Radzie Ministrów ZSRR) – jedna z najważniejszych służb specjalnych ZSRR, odpowiedzialna m.in. za prowadzenie działań wywiadowczych i kontrwywiadowczych w kraju i za granicą, inwigilację ludności, działania dezinformacyjne oraz zwalczanie opozycji politycznej. Rozwiązana w 1991 r. po upadku ZSRR i przekształcona w Federacji Rosyjskiej w służby takie jak Służba Wywiadu Zagranicznego Federacji Rosyjskiej, Federalna Służba Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej oraz Federalna Służba Ochrony Federacji Rosyjskiej. W skład KGB wchodził Zarząd V odpowiedzialny m.in. za walkę ideologiczną.

(River, 2020, s. 10–12), podczas gdy w ujęciu zachodnim United States Department of Defense (2021, s. 66) w *DOD Dictionary of Military and Associated Terms* odnosi ten termin przede wszystkim do szeroko rozumianych akcji sabotażowych – wojskowych oraz odwracających uwagę od rzeczywistego przeciwnika. Rozpad ZSRR z oczywistych względów zrewidował działania podejmowane przez Rosję w globalnej przestrzeni informacyjnej, jednakże ich charakter co do zasady pozostał niezmieniony. Uzasadnione jest zatem twierdzenie, że rosyjska wojna informacyjna posiada trwale cechy wypracowane w ciągu dziesiętności lat, cechy, które ewoluowały w systemie ustrojowym Związku Radzieckiego, a obecnie ewoluują w systemie ustrojowym Federacji Rosyjskiej (szerzej zob. Darczewska, 2014).

## Rosyjskie koncepcje wojny informacyjnej

Termin „wojna informacyjna” nie doczekał się jednej definicji powszechnie akceptowanej przez badaczy w państwach zachodnich. Przykładowo Dorothy E. Denning wskazuje, że są to działania, które mają na celu „zdobycie lub wykorzystanie zasobów informacyjnych” (Denning, 2002, s. 23). Według Martina C. Libickiego jest to „ciąg działań wywołanych potrzebą modyfikacji przepływu informacji kierowanych do drugiej strony przy jednoczesnej ochronie własnych; takie działania obejmują atak fizyczny, atak radioelektroniczny, ataki na systemy i czujniki, kryptografię, ataki na komputery i operacje psychologiczne”<sup>3</sup> (Ventre, 2016, s. 4), z kolei Vladimir Volkoff formułuje pogląd, zgodnie z którym wojna informacyjna oznacza „ofensywne i defensywne używanie informacji i systemów informacyjnych, by wykorzystywać, psuć i niszczyć informacje i systemy informacyjne przeciwnika, chroniąc zarazem własne informacje i własne systemy” (Volkoff, 2022, s. 235–236). Thomas Rona natomiast uważa, że chodzi o „rywalizację na poziomie strategicznym, operacyjnym i taktycznym w całym spektrum pokoju, kryzysu, eskalacji kryzysu, konfliktu, wojny, zakończenia wojny i rekonstrukcji/odbudowy, prowadzoną między konkurentami, przeciwnikami lub wrogami przy użyciu środków informacyjnych i służącą osiągnięciu swoich celów” (Libicki, 1995, s. 4). Wszystkie przytoczone definicje zawierają pewne elementy wspólne i można stwierdzić, że odnoszą się głównie do działalności militarnej. Jednakże ostatni z przywołanych autorów traktuje wojnę informacyjną zdecydowanie szerzej, nie ogranicza jej wyłącznie do operacji zbrojnych. W tym kontekście można wskazać największe odmienności

---

<sup>3</sup> Wszystkie teksty nieprzetłumaczone wcześniej na język polski są cytowane w przekładzie autora.

pomiedzy definicjami zachodnimi wojny informacyjnej a jej definicjami występującymi w rosyjskiej literaturze przedmiotu.

Sun Tzu napisał, że „osiągnąć sto zwycięstw w stu bitwach nie jest szczytem osiągnięć. Największym osiągnięciem jest pokonanie wroga bez walki. [...] Dlatego najwyższą sztuką jest zwyciężyć armię wroga bez wydania bitwy. Zając miasto wroga bez oblegania i zając tereny jego państwa bez inwazji” (Sun Tzu, 1994, s. 35). Cytat ten po ponad 2500 latach nadal pozostaje aktualny. Z rozważań chińskiego myśliciela niewątpliwie czerpał Jewgienij Messner<sup>4</sup>, którego poglądy stanowiły podwaliny pod współczesne rosyjskie koncepcje wojen informacyjnych. Sformułował on teorię tzw. wojen buntowniczych i sklasyfikował ich cele w następującej hierarchii: „1) zniszczenie morale ludności przeciwnika, 2) pokonanie aktywnych jednostek (wojska, partyzantów, walczących ruchów ludowych), 3) zagarnięcie lub zniszczenie przedmiotów o wartości psychologicznej, 4) zagarnięcie lub zniszczenie przedmiotów o wartości materialnej, 5) osiągnięcie efektów zewnętrznych w postaci znalezienia nowych sojuszników i zaszkodzenia duchowi sojuszników przeciwnika” (Messner, 2005, s. 132)<sup>5</sup>. Zauważył też, że w tym samym czasie należy dążyć do „a) ochrony morale swojego narodu, b) ochrony swojej aktywnej siły wojskowej, c) obrony psychologicznie lub życiowo niezbędnych obiektów oraz d) unikania wszystkiego, co mogłoby wywołać nieprzychylną reakcję w państwach neutralnych, ale będących przedmiotem naszego zainteresowania” (Messner, 2005, s. 132)<sup>6</sup>. Odchodzi się tu więc od tradycyjnego postrzegania przeciwnika, czyli utożsamiania go z siłami zbrojnymi danego państwa, na rzecz społeczeństwa i występującego w nim konfliktu w sferze ludzkiej świadomości (Kiera, 2019,

<sup>4</sup> Jewgienij Messner był pułkownikiem Armii Imperium Rosyjskiego oraz Białej Armii (złożonej ze zwolenników caratu). Po rozpoczęciu rewolucji bolszewickiej w 1917 r. brał udział w walkach z komunistami w szeregach Białej Armii, a następnie musiał wyemigrować do Belgradu, gdzie od 1931 r. wykładał w akademii wojskowej. Po zajęciu Królestwa Jugosławii przez III Rzeszę i rozpoczęciu wojny z ZSRR wstąpił do Wehrmachtu, gdzie służył w 1. Rosyjskiej Armii Narodowej (formacji kolaborującej z Niemcami), pełniąc funkcję oficera propagandy. W 1945 r. został internowany w Liechtensteinie, a dwa lata później wyemigrował do Argentyny. Posiadał stopień naukowy doktora i tworzył prace dotyczące teorii wojskowości, przede wszystkim *Oblicze współczesnej wojny* (1959), *Miatież – nazwa III wojny światowej* (1960), *Współcześni oficerowie* (1961), *Ogólnoswiatowa miatieżewojna* (1971).

<sup>5</sup> Tekst w oryginale: „1) развал морали вражеского народа, 2) разгром его активной части (воинства, партизанства, борющихся народных движений), 3) захват или уничтожение объектов психологической ценности, 4) захват или уничтожение объектов материальной ценности, 5) эффекты внешнего порядка ради приобретения новых союзников, потрясения духа союзников врага”.

<sup>6</sup> Tekst w oryginale: „а) к сбережению морали своего народа, б) к сбережению своей активной, воюющей силы, в) к обороне психологически или жизненно необходимых объектов и г) к избежанию всего, что даст неблагоприятный отклик в государствах нейтральных, но для нас интересных”.

s. 162–164). Zasadniczym celem wojen buntowniczych jest zdobycie duszy wrogiego narodu, stąd „istotną rolę odgrywają w ni[ch] dziennikarze, dywersanci, prowokatorzy, propagandyści, a pojęcie linii frontu w takiej wojnie odnosi się do poszczególnych sfer aktywności danego społeczeństwa” (Aleksandrowicz, 2021, s. 103). Można z całą pewnością uznać, że koncepcje Messnera są obecne we współczesnych założeniach rosyjskich wojen informacyjnych, traktowanych jako instrument polityki zagranicznej Kremla.

Wreszcie należy wskazać, że podstawową różnicę w definicjach pojęcia wojny informacyjnej w wydaniu rosyjskim oraz zachodnim stanowi cel, jaki ma ona realizować. Ponadto teorie rosyjskie, choć powstały dawno, cechuje dynamiczność – nieustannie ewoluują i dostosowują się do zmieniającego się otoczenia międzynarodowego. Prowadzone przez Kreml kampanie oddziaływania informacyjnego i szerzona w ich ramach propaganda *sensu largo* odróżniają się od tradycyjnych ich wyobrażeń i koncepcji, jakie znamy na Zachodzie. Edward Lucas i Peter Pomeranzen piszą, że w Rosji takie kampanie nazywane są wojnami informacyjno-psychologicznymi, a ich celem „nie jest przekonanie czy perswazja, ale raczej podważenie. Zamiast pobudzać odbiorców do działania, usiłuje się utrzymać ich w stanie zawieszenia i dekoncentracji, pasywności, paranoi. [...] Owa taktyka jest stosowana po to, aby zdeorganizować i zdemoralizować przeciwnika. Walka toczy się w sferze percepcji i umysłów ludzkich. Trwa zarówno w czasie oficjalnego pokoju, jak i w czasie wojny. Rosyjska dezinformacja jest rozpowszechniana zarówno jawnie – za pośrednictwem obcojęzycznej telewizji (zwłaszcza wielojęzycznej RT) i samozwańczej agencji informacyjnej Sputnik International – jak i potajemnie, z pomocą pozornie niezależnych dziennikarzy, ekspertów i komentatorów” (Lucas i Pomeranzen, 2016, s. 5)<sup>7</sup>. Natomiast Jolanta Darczewska, omawiając kwestie związane z definicją „wojny informacyjnej” w ujęciu rosyjskim, zaznaczyła, że „nie mieszczą się one w żadnej z definicji terminów przyjętych na Zachodzie. Terminy »wojna cybernetyczna«, »wojna informacyjna« czy »wojna sieciowa« mają w Rosji zdecydowanie odmienny zakres pojęciowy. Tylko nieliczni teoretycy rozróżniają *cyberwar* i *netwar*, przeciwstawiając technologiczny i społeczny wymiar wojen IV generacji. Dotyczy to jednak z reguły publikacji omawiających zachodnią literaturę przedmiotu; w zdecydowanej większości rosyjscy autorzy pod pojęciem »wojna informacyjna« rozumieją oddziaływanie na masową świadomość

<sup>7</sup> Tekst w oryginale: „Its aim is not to convince or persuade, but rather to undermine. Instead of agitating audiences into action, it seeks to keep them hooked and distracted, passive and paranoid. [...] It is a tactic used to disorganize and demoralize an opponent. It is fought in the realms of perception and the minds of men. It continues through both official peace and wartime. Russian disinformation is disseminated both overtly through foreign-language television (notably the multilingual RT) and the self-styled news agency Sputnik International and covertly, using notionally independent journalists, experts and commentators”.



w międzypaństwowej rywalizacji systemów cywilizacyjnych w przestrzeni informacyjnej, wykorzystujące szczególne sposoby kontroli nad zasobami informacyjnymi, a używane w charakterze »broni informacyjnej«. Niejako z definicji mieszają w ten sposób porządek militarny z pozamilitarnym” (Darczewska, 2014, s. 12).

Przytoczone twierdzenia skłaniają więc do wniosku, że rosyjskie definicje nie tyle nie są tożsame ze swoimi zachodnimi odpowiednikami, ile wręcz nie powinny być z nimi w ogóle zestawiane. W tym kontekście Keir Giles zauważył, że „w haśle »wojna informacyjna« (*informatsionnaya voyna*) w glosariuszu kluczowych terminów z zakresu bezpieczeństwa informacyjnego opracowanym przez Akademię Wojskową Sztabu Generalnego wyraźnie odróżniono definicję rosyjską – wszechstronną i nieograniczoną do czasu wojny – od zachodniej – ograniczonych, taktycznych operacji informacyjnych prowadzonych podczas działań wojennych” (Giles, 2016b, s. 2)<sup>8</sup>. Istotne ustalenia poczynił Robert Bebbler, który usystematyzował kremłowskie oddziaływanie informacyjne i wyróżnił takie jego elementy jak: a) wpływanie przy pomocy dyplomatów, wynajętych „ekspertów” i naukowców na opinie ludności danego kraju i na postrzeganie przez nią rzeczywistości; b) wykorzystanie operacji informacyjnych, aby kontrolować przekaz; c) ofensywne operacje cybernetyczne przeciwko komputerom i systemom komunikacyjnym (Bebber, 2016, s. 44). Warto podkreślić, że przedstawiona charakterystyka nie dotyczy wyłącznie sfery militarnej aktywności państwa, wręcz przeciwnie – wychodzi w znacznej mierze poza nią. Ponadto bardzo widoczne jest traktowanie wojny informacyjnej w ujęciu rosyjskim jako zarówno oddziaływania informacyjnego na odbiorców, jak i dokonywania cyberataków, a operacje te są wobec siebie komplementarne. Bebbler stwierdził również – co niezwykle ważne – że Rosjanie wykorzystują informacje do „dezorientacji, paraliżu i przewrotu, w przeciwieństwie do amerykańskiego/zachodniego modelu, w którym wykorzystuje się informacje do przekonywania” (Bebber, 2016, s. 44)<sup>9</sup>. Zakładają oni prowadzenie działań z zakresu oddziaływania informacyjnego przede wszystkim poza otwartym konfliktem zbrojnym (Giles i Seaboyer, 2019, s. 5). Dochodzi tutaj zatem do swoistego przemieszania porządku militarnego z porządkiem pozamilitarnym (Darczewska, 2014, s. 12), wskutek czego wojna informacyjna w ujęciu rosyjskim będzie realizować takie same cele, jakie są osiąmane w wyniku wojny konwencjonalnej, z tym że na innej płaszczyźnie (Modrzejewski, 2018, s. 106). O ile badacze zachodni ograniczają się do

<sup>8</sup> Tekst w oryginale: „The entry for »Information war« (*informatsionnaya voyna*) in a glossary of key information security terms produced by the Military Academy of the General Staff makes a clear distinction between the Russian definition – all-encompassing, and not limited to wartime – and the Western one – limited, tactical information operations carried out during hostilities”.

<sup>9</sup> Tekst w oryginale: „confuse, paralyze, and subvert, unlike the American/Western model, which uses information to persuade”.



upatrywania wojny informacyjnej głównie w sferze militarnej (np. w dostarczaniu sfabrykowanych lub błędnych informacji dowódcom wojsk przeciwnika czy paraliżowaniu wojskowych systemów teleinformatycznych), o tyle Rosjanie rozszerzają działania tego rodzaju m.in. o sferę polityki, wywiadu, dyplomacji, propagandy, psychologii, edukacji, kultury czy religii (Banasik, 2021b, s. 56; Darczewska, 2014, s. 10; Giles, 2016b, s. 2).

## Wojna informacyjna jako instrument polityki zagranicznej Rosji

Znaczenie informacji, a w konsekwencji – wojny informacyjnej, jako instrumentu polityki zagranicznej Kremla wynika z założeń formułowanych w dokumentach rządowych, stanowiących trzon polityki zagranicznej realizowanej przez Rosję. Należy więc wymienić chociażby najważniejsze zagadnienia poruszone w *Doktrynie bezpieczeństwa informacyjnego Federacji Rosyjskiej* z 2016 r. W dokumencie zwrócono uwagę na ogromny wzrost roli informacji postrzeganej jako nieodłączny element życia politycznego, społecznego i ekonomicznego państw. Do największych zagrożeń zaliczono z kolei ukazywanie przez media zachodnie w globalnej przestrzeni informacyjnej stronniczych treści na temat polityki zagranicznej Rosji, dyskryminację rosyjskich dziennikarzy oraz negatywne oddziaływanie informacyjne na mieszkańców Rosji (Prezydent Rosyjskiej Federacji, 2016a). Innym dokumentem wartym przywołania jest *Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, również z 2016 r., w której – mając na względzie rzeczzone zagrożenia – ujęto wprost cel Rosji polegający na „wzmocnieniu pozycji rosyjskich środków masowego przekazu i masowej komunikacji w globalnej przestrzeni informacyjnej oraz dotarciu do szerokich kręgów społeczności międzynarodowej z rosyjskim punktem widzenia na procesy międzynarodowe” (Prezydent Rosyjskiej Federacji, 2016b). Ponadto podkreślono znaczenie ideologii rosyjskiego świata, czyli tzw. ruskiego miru<sup>10</sup>, który ma stanowić jeden z filarów polityki zagranicznej prowadzonej przez Kreml. Wreszcie

<sup>10</sup> Ideologia ruskiego miru, zwana również ideologią rosyjskiego świata, oznacza restaurację „świadomości mocarstwowej, wyobrażenia o dawnej, świetnej przeszłości, łączącej różne narody wokół kultury rosyjskiej i więzi z Rosją [...]. [...] *ruski mir* ma zasadniczo obronny charakter, zmierzający do ochrony rosyjskiego interesu narodowego, nieodłącznie związanego przede wszystkim z »bliską granicą« [...], pozostając koncepcją zorientowaną na obronę rosyjskiego interesu narodowego. Od czasu do czasu *ruski mir* przyjmuje charakter bardziej ekspansywny (odpowiedź na atak Gruzji w 2008 r., aneksja Krymu, zaangażowanie w konflikt na wschodzie Ukrainy), będąc reakcją na sytuację międzynarodową w najbliższym środowisku geopolitycznym Federacji Rosyjskiej. W rosyjskim rozumieniu jest to wtedy również obrona, ale staje się ona jedynie bardziej aktywna niż ekspansywna” (Wierzbicki, 2015, s. 135–136).

w *Strategii bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej* z 2021 r. określono główne zagrożenia dla interesów kraju – do istotniejszych zaliczono politykę Zachodu, przede wszystkim USA. W kontekście bezpieczeństwa informacyjnego zauważono, że globalna przestrzeń informacyjna jest zagospodarowywana jako nowa sfera działań wojennych, a „dywersje informacyjne i psychologiczne oraz »westernizacja« kultury zwiększają zagrożenie utraty suwerenności kulturowej przez Federację Rosyjską” (Prezydent Rossijskoj Federacii, 2021). W 2022 r. przyjęto wspólną doktrynę wojenną Państwa Związkowego Rosji i Białorusi, zakładającą jeszcze szersze wykorzystanie środków z zakresu wojny informacyjnej wobec wrogich państw (Dyner, 2022).

Przytoczone wyżej sformułowania potwierdzają istnienie wciąż żywego tzw. syndromu oblężonej twierdzy, który pamięta czasy Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Syndrom ten, polegający na postrzeganiu otoczenia państwa jako kręgu wrogich podmiotów dążących do jego anihilacji (Ziółkowski, 2016, s. 171; szerzej zob. Ziółkowski, 2019), często przejawia się w wypowiedziach najwyższych władz Kremla. Na przykład Szef Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej generał Witalij Gierasimow oświadczył, że Zachód prowadzi zmasowaną kampanię oddziaływania informacyjnego przeciwko Rosji, która to kampania zmierza do zakwestionowania wizerunku Federacji jako państwa walczącego z terroryzmem międzynarodowym oraz zaangażowanego w rozwiązywanie sporów międzynarodowych (Modrzejewski, 2018, s. 109). Przywołane sformułowanie Gierasimowa nie jest przypadkowe, bowiem to właśnie on stworzył doktrynę nazwaną jego imieniem, przedstawioną w styczniu 2013 r. na Konferencji Nauk Wojskowych w Moskwie. Doktryna Gierasimowa zakłada podjęcie wszelkich działań zbrojnych dopiero po osłabieniu przeciwnika, głównie w wyniku przeprowadzonych uprzednio, w czasie pokoju, operacji sił specjalnych i zastosowania środków właściwych dla wojny informacyjnej (kampanii oddziaływania informacyjnego oraz cyberataków). Należy zatem wykorzystywać środki informacyjne, psychologiczne, dyplomatyczne i ekonomiczne w celu osłabienia wroga, co z kolei ułatwi agresję zbrojną. Nie bez znaczenia pozostaje tutaj oddziaływanie informacyjne polegające na stosowaniu technik propagandowych i różnych form agitacji (Wojnowski, 2015b, s. 28–31). Omawiana koncepcja bardzo wyraźnie nawiązuje więc do teorii tzw. wojen buntowniczych Messnera. Trzeba dodać, że w literaturze przedmiotu znajdziemy również poglądy, iż „doktryna Gierasimowa” nie jest tak naprawdę nowym zjawiskiem, a sporo obserwatorów i badaczy nadaje jej o wiele wyższą rangę, niż na to zasługuje (szerzej zob. Giles, 2020).

Koncepcje wojen informacyjnych w ujęciu rosyjskim mają także bardzo silne zaplecze teoretyczne w poglądach badaczy, do których czołówki zaliczamy Igora Panarina oraz Aleksandra Dugina. Pierwszy z nich w swojej pracy zatytułowanej *Druga światowa wojna informacyjna – wojna przeciwko Rosji* wskazywał, że wszystkie tzw. kolorowe rewolucje czy też arabska wiosna były

efektem kampanii psychologiczno-informacyjnych przygotowanych i zrealizowanych przez Zachód. Dlatego według niego „narodowy system walki informacyjnej, polegający na jawnym i tajnym sterowaniu procesami komunikacyjnymi, musi być adekwatny do współczesnych realiów globalnych. Oparty na najlepszych doświadczeniach ZSRR, winien być wzbogacony o doświadczenia USA i Chin” (Darczewska, 2014, s. 16). Panarin zauważył również, że na całym świecie trwa konfrontacja informacyjna, i wyróżnił takie jej elementy jak: strategiczna analiza polityczna (uzyskanie informacji), wpływ na informacje (ich blokowanie, przetwarzanie, wymiana i modyfikowanie) i opór informacyjny (obrona przed wrogimi działaniami) (Wrzosek, Markiewicz i Modrzejewski, red., 2019, s. 109).

Z kolei Dugin opracował teorię tzw. wojny sieciowej, czyli zdobywania przewagi w konfrontacji informacyjnej (o której pisał także Panarin) prowadzonej z innymi państwami w globalnej przestrzeni informacyjnej. Aby tego dokonać, konieczne są działania agitacyjno-propagandowe oraz wywiadowczo-organizacyjne, polegające na „tworzeniu, finansowaniu i kierowaniu działalnością różnego rodzaju organizacji i nielegalnych grup opozycyjnych w celu uzyskania wpływu na szerokie sfery działalności politycznej i społecznej w innych państwach. Jest to realizowane m.in. przez jawne lub tajne wykupywanie lokalnych mediów, indoktrynowanie ekspertów, dziennikarzy i przedstawicieli różnych środowisk politycznych, a następnie przekształcanie ich w świadomą lub nieświadomą agenturę wpływu, co odbywa się na prestiżowych konferencjach naukowych” (Wojnowski, 2017, s. 30). Warto przywołać też poglądy jeszcze jednego teoretyka, Siergieja Rastorgujewa<sup>11</sup> z Instytutu Problemów Bezpieczeństwa Informacyjnego Uniwersytetu Łomonosowa w Moskwie, który zrównał kategorię celów osiąganym dzięki wojnom informacyjnym z celami osiąganymi podczas wojen konwencjonalnych. Stwierdził, że wojny konwencjonalne toczą się o zasoby państw, natomiast wojny informacyjne – o zasoby społeczne. Kluczem do ich wygrania są, w jego ocenie, elity polityczne i media przeciwnika, pośród których trzeba mieć dostateczną liczbę agentów wpływu, aby skutecznie realizować wyznaczone zadania (Modrzejewski, 2018, s. 106).

Prowadząc wojny informacyjne, Federacja Rosyjska stosuje wiele środków oddziaływania informacyjnego na odbiorców, a ich rodzaj jest determinowany przede wszystkim posiadanymi w tym zakresie możliwościami. Należy tu wyróżnić kilka najczęstszych środków, które zostaną dalej omówione (ich katalog oczywiście nie ma charakteru enumeratywnego): tzw. farmy trolli, fałszywe konta na portalach Facebook i Twitter oraz na komunikatorze Telegram, działalność portali informacyjnych, a także cyberataki.

---

<sup>11</sup> Siergiej Rastorgujew – rosyjski pułkownik Federalnej Służby Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej oraz były zastępca naczelnika Instytutu Naukowo-Badawczego Technologii Informacyjnych FSB.

Pierwszy – i być może nawet najbardziej znany – środek rosyjskich kampanii oddziaływania informacyjnego stanowią „farmy trolli”. Najpopularniejsze z nich, tzw. Trolle z Olgino<sup>12</sup>, są pracownikami Agencji Badań Internetowych z siedzibą w Sankt Petersburgu (Rid, 2022, s. 529–547). Agencja jest silnie powiązana z rosyjskim rządem, a samo przedsiębiorstwo zostało założone w 2013 r. przez Jewgienija Prigożyna, bliskiego współpracownika Władimira Putina. Codzienna działalność „trolli” polega na posługiwaniu się fałszywymi kontami, głównie na portalach społecznościowych, ale również na witrynach internetowych i forach dyskusyjnych, w celu publikowania treści zgodnych z wytycznymi Kremla (Wojnowski, 2019, s. 30). Trolling nie ogranicza się wyłącznie do działań ludzi, lecz obejmuje też wykorzystanie tzw. botów. Są to programy, które przeszukują Internet i w sposób automatyczny odpowiadają na wybrane komentarze czy wiadomości na podstawie wykrytych w nich słów kluczowych (Giles, 2016a, s. 54–60), a także mogą rozpowszechniać sfabrykowane treści (Palczewski, 2019). Max Seddon omówił dzień pracy „rosyjskiego trolla” na przykładzie Agencji Badań Internetowych i wskazał, że ma on za zadanie codziennie opublikować co najmniej 50 artykułów informacyjnych oraz prowadzić 6 kont na Facebooku, gdzie powinien publikować minimum 3 posty i dyskutować w grupach minimum 2 razy w ciągu dnia. Stosując te zasady, przeciętny „troll” do końca pierwszego miesiąca pracy zdobędzie w przybliżeniu 500 subskrybentów i będzie otrzymywał ok. 5 komentarzy dziennie. W przypadku Twittera pracownicy mają administrować maksymalnie 10 kontami, posiadać nie więcej niż 2 tysiące odbiorców i tweetować co najmniej 50 razy na dobę (Seddon, 2014). Jako inny przykład można przywołać relacje Marata Min-dijarowa, zatrudnionego w Agencji od listopada 2014 r. do lutego 2015 r., pracującego na 12-godzinnych zmianach i zobowiązanego codziennie do napisania 135 komentarzy po 200 znaków (Rid, 2022, s. 534).

Następnie należy przedstawić zjawisko wykorzystywania kont na portalach Facebook i Twitter oraz na komunikatorze Telegram, przy których tworzeniu podaje się fikcyjne dane użytkowników. Ten typ środka prowadzenia wojen informacyjnych jest bezpośrednio związany z uprzednio omówionym, ponieważ właśnie za pomocą m.in. tych mediów działają „trolle” oraz boty. Warto zauważyć, że w okresie istnienia ZSRR takie instrumenty nie były dostępne, z kolei dziś stanowią niezwykle proste i tanie narzędzie oddziaływania w globalnej przestrzeni informacyjnej (Savranska, 2020, s. 86). O ile w czasach ZSRR służby specjalne z KGB na czele musiały podjąć wiele skomplikowanych działań, by ich propaganda przedostała się do zachodnich mediów, o tyle obecnie dzięki Internetowi zdolności rosyjskie w tym zakresie są w zasadzie wręcz nieograniczone (Weiss i Pomerantsev, 2014, s. 17). Dokładne ustalenie liczby kont

---

<sup>12</sup> Olgino – przedmieście Sankt Petersburga (wieś), gdzie znajduje się siedziba Agencji Badań Internetowych.

zakładanych na portalach społecznościowych nie jest możliwe, jednakże kilka przykładów dobitnie zobrazuje skalę problemu. Po rozpoczęciu wojny rosyjsko-ukraińskiej Meta poinformowała, że w ciągu 48 godzin zlokalizowano i zlikwidowano sieć złożoną z ok. 40 kont na Facebooku rozsiewających rosyjską propagandę, które miały łącznie ok. 5000 obserwujących, z czego ok. 500 na Instagramie (Collins i Ling Kent, 2022; Gleicher, 2022). Liczba ta może nie robić stosunkowo dużego wrażenia, ale wiadomość o zlikwidowaniu przez Ukrainę „farmy botów” obejmującej ponad milion kont i grup w sieciach społecznościowych z prawie 400 tysiącami odbiorców ukazuje rozmiar zjawiska oraz możliwości rosyjskich służb specjalnych w zakresie kampanii oddziaływania informacyjnego na użytkowników Internetu (Interfax-Ukraine, 2022).

Kolejnym środkiem są portale informacyjne, które publikują sfabrykowane treści w Internecie, i to nie tylko w języku rosyjskim, lecz także po angielsku lub w języku państwa, do którego społeczeństwa kierowany jest dany komunikant. Cel Kremla stanowi dotarcie z rosyjskim punktem widzenia do jak największej grupy odbiorców, a jego osiągnięcie wymaga tworzenia podmiotów medialnych takich jak telewizje czy portale informacyjne (Prezydent Rosyjskiej Federacji, 2016b) – doskonałymi przykładami mogą być RT<sup>13</sup> czy Sputnik News<sup>14</sup>. Serwis NewsGuard zidentyfikował 645 portali szerzących dezinformację na temat agresji Rosji w Ukrainie, z czego 341 publikuje w języku angielskim, 61 we francuskim, 53 w niemieckim, 45 we włoskim, a 145 w innych językach (NewsGuard, 2024). Z kolei w polskiej przestrzeni informacyjnej portal OKO.press zidentyfikował 43 polskojęzyczne podmioty propagujące rosyjski punkt widzenia na wskazany konflikt, w tym 27 portali informacyjnych, 11 blogów oraz 5 niszowych platform społecznościowych i serwisów (Mierzyńska, 2022). Należy zaznaczyć, że przedstawione dane obejmują tylko wycinek ogromnej maszyny medialnej zbudowanej przez służby specjalne Federacji Rosyjskiej.

Dotychczasowe rozważania prowadzą do wniosku, że propaganda odgrywa istotną rolę w rosyjskiej wojnie informacyjnej. Jedną z najbardziej znanych definicji tego terminu zaproponował pionier *public relations* Edward L. Bernays, według którego jest ona „konsekwentnym, trwałym wysiłkiem tworzenia lub kształtowania wydarzeń w celu wpłynięcia na stosunek społeczeństwa do jakiegoś przedsięwzięcia, idei lub grupy” (Bernays, 1928, s. 25). William W. Bidelle natomiast zauważył, że „pod wpływem propagandy każda jednostka zachowuje się tak, jak gdyby jej reakcje były wynikiem jej własnej decyzji. Wiele jednostek można zmusić do takiego samego zachowania, przy czym każdą pozornie kierują jej własne sądy” (Dobek-Ostrowska, 2007, s. 204). Z kolei zdaniem

<sup>13</sup> RT – działająca od 2005 r. ogólnopolska wielojęzyczna rosyjska telewizja informacyjna, prowadząca również portal informacyjny pod tą samą nazwą (do 2009 r. pn. Russia Today).

<sup>14</sup> Sputnik News – rosyjska rządowa agencja informacyjna powstała w 2014 r., prowadząca wielojęzyczny portal informacyjny, w tym w języku polskim.

Jacques'a Ellula „propaganda” oznacza „zestaw metod stosowanych przez zorganizowaną grupę chcącą spowodować, by czynny lub bierny udział w jej działaniach wzięły ludzkie masy, wśród których dochodzi do wytworzenia jedności psychicznej wskutek manipulacji i włączenia do organizacji” (Ellul, 1973, s. 61). Po zakończeniu II wojny światowej omawiany termin zaczął być rzadziej używany, również w środowisku naukowym, z uwagi na jego negatywne konotacje – zamiast tego wprowadzono pojęcie „komunikowanie polityczne”, które miało bardziej neutralny charakter (Dobek-Ostrowska, Fras i Ocieпка, 1997, s. 32). Nie zmienia to jednak faktu, że propaganda, bez względu na nazewnictwo, nadal pozostaje propagandą. Wydaje się, że doskonale rozumieją to Rosjanie, którzy czerpiąc ze swoich bogatych doświadczeń historycznych, wykorzystują ją jako instrument kampanii oddziaływania informacyjnego.

Wreszcie należy omówić ostatni z instrumentów, czyli cyberataki. Ich zasadniczą rolą w kontekście oddziaływania informacyjnego jest wspieranie kampanii prowadzonych przez Kreml. Cyberataki mogą w związku z tym polegać nie tylko na niszczeniu infrastruktury państwa lub podmiotów prywatnych, lecz także na uzyskiwaniu (wykradaniu) informacji, które posłużą do rosyjskich działań dezinformacyjnych bądź propagandowych – ataki takie powinny być więc postrzegane jako ich element uzupełniający czy mający je wzmocnić. W ten sposób Kreml może zdobywać dane wspomagające oddziaływanie informacyjne, wykraść dokumenty w celu ich sfabrykowania oraz rozpowszechniać przekazy propagandowe, jak również dokonywać aktów cyberszpiegostwa (Brangetto i Veenendaal, 2016, s. 121–126). Rosja korzysta głównie z usług profesjonalnych hakerów pracujących na rzecz służb specjalnych zgodnie z polityką zagraniczną prowadzoną przez Federację oraz na zlecenie Kremla. Poza podmiotami państwowymi działają organizacje cyberprzestępcze, wobec których nie wyciąga się konsekwencji, o ile ich działalność jest skierowana wyłącznie przeciw państwom zachodnim (Kozłowski, 2021, s. 99). Co istotne, Kreml zleca też operacje w cyberprzestrzeni mniej lub bardziej sformalizowanym podmiotom zewnętrznym, np. hakerom czy aktywistom (Gardocki i Worona, 2020, s. 39).

Omówione w zarysie środki realizowania wojny informacyjnej w ramach rosyjskiej polityki zagranicznej stanowią jedynie wycinek prowadzonych działań. Ich kompleksowy charakter (Kreml przeznacza na nie duże ilości zasobów zarówno finansowych, jak i organizacyjnych) nakazuje stwierdzić, że nie możemy wykluczyć pojawienia się w przyszłości innych, nowych instrumentów. Ponieważ ich pokaźna część pozostaje niejawna (do pewnego czasu), przypuszczalnie takie środki są już wykorzystywane, a wiedzę o nich uzyskamy *post factum*.

Polska jest celem owej wojny informacyjnej. Odnosząc działania podejmowane przez Rosję do kwestii spornych występujących w stosunkach polsko-rosyjskich, można wskazać, że szczególnie widoczne są tutaj próby ingerencji w wewnętrzną sytuację w kraju, a zwłaszcza podsycanie antagonizmów w konfliktach politycznych i społecznych. W ostatnich latach doszło do wyjątkowego



zintensyfikowania tych działań, przede wszystkim po aneksji Półwyspu Krymskiego przez Rosję w 2014 r. (Aleksandrowicz, 2016, s. 138–139), później w związku z pandemią COVID-19. W polskiej przestrzeni medialnej bardzo szybko zaczęły się pojawiać portale i osoby, które publikowały treści negujące istnienie pandemii, głoszące, że szczepienia są nieskuteczne, a wirus wytworzono jako broń (Służby specjalne, b.d.). Wcześniej powyższe podmioty szerzyły dezinformację dotyczącą rzekomej szkodliwości sieci 5G (Służby specjalne, b.d.), obecnie zaś – w trakcie wojny rosyjsko-ukraińskiej – prowadzą kampanie, które mają z jednej strony usprawiedliwić rosyjskie poczynania w Ukrainie, a z drugiej strony antagonizować Polskę i Ukrainę (Służby specjalne, 2022). Operacje Kremla w polskiej przestrzeni informacyjnej opierają się głównie na sieci portali informacyjnych i społecznościowych. Celem ich działalności jest kreowanie nastrojów antyzachodnich i antynatowskich (obecnie również antyukraińskich), podważanie zaufania do organów państwa polskiego oraz Sił Zbrojnych RP, a ponadto wywoływanie konfliktów na tle historycznym, narodowościowym, rasowym i religijnym (szerzej zob. Bochyńska, 2022; Służby specjalne, b.d.; a także raporty Centrum Analiz Propagandy i Dezinformacji: Kowalska i Marek, 2019; Lelonek, 2017; Wóycicki, Kowalska i Lelonek, 2017). Działalność Rosji obejmuje też ataki w polskiej cyberprzestrzeni, jak wynika z raportów Zespołu Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego i Zespołu CERT Polska (Ministerstwo Cyfryzacji, 2019). Cyberataki najczęściej towarzyszą największym napięciom występującym w stosunkach dwustronnych, co doskonale obrazują działania podejmowane przez Rosję w Estonii (2007), w Gruzji (2008) oraz w Ukrainie (od 2014 r.) (Kowalewski i Kowalewski, 2017, s. 136).

## Podsumowanie

Podsumowując niniejsze rozważania, można wyprowadzić kilka zasadniczych wniosków:

- 1. Brak jednolitej definicji.** Istnieją rozbieżności w definicjach wojny informacyjnej między badaczami zachodnimi i rosyjskimi. Zachodnie definicje skupiają się na aspektach militarnych, podczas gdy rosyjskie podejście jest znacznie szersze, obejmuje dodatkowo działania psychologiczne, propagandowe i psychospołeczne.
- 2. Ewolucja i adaptacja.** Rosyjskie teorie wojny informacyjnej ewoluują i dostosowują się do zmieniającego się otoczenia międzynarodowego. Kreml wykorzystuje różnorodne metody, od tradycyjnej propagandy po nowoczesne technologie w cyberprzestrzeni, aby wpływać na międzynarodową opinię publiczną i destabilizować inne państwa.



3. **Cel i strategia.** Najważniejsza różnica pomiędzy zachodnim a rosyjskim podejściem do wojny informacyjnej dotyczy celu, jaki ma ona osiągnąć. Podczas gdy Zachód używa informacji głównie do przekonywania i wywierania wpływu, Rosja dąży do dezorganizacji, demoralizacji i destabilizacji przeciwników poprzez szeroko zakrojone kampanie oddziaływania informacyjnego.
4. **Integracja z polityką zagraniczną.** Wojna informacyjna jest integralnym narzędziem polityki zagranicznej Rosji. Dokumenty takie jak *Doktryna bezpieczeństwa informacyjnego Federacji Rosyjskiej* oraz *Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej* jasno wskazują na strategiczne znaczenie informacji w realizacji celów polityki zagranicznej.
5. **Techniki i narzędzia.** Rosja wykorzystuje różnorodne instrumenty, takie jak „farmy trolli”, boty internetowe, fałszywe konta w mediach społecznościowych i cyberataki, aby prowadzić wojny informacyjne. Narzędzia te pozwalają skutecznie oddziaływać w globalnej przestrzeni informacyjnej na dużą skalę, często przy minimalnych kosztach.
6. **Kluczowe teorie i koncepcje.** Rosyjskie podejście do wojny informacyjnej opiera się na fundamentach opracowanych przez takich badaczy jak Jewgienij Messner, Igor Panarin i Aleksandr Dugin. Ich teorie zakładają, że kluczem do sukcesu w wojnach informacyjnych jest zdobycie przewagi w sferze świadomości społecznej przeciwnika, a niekoniecznie fizyczne zniszczenie infrastruktury.

Wojna informacyjna w ujęciu rosyjskim stanowi wszechstronne narzędzie polityki zagranicznej, które łączy tradycyjne metody propagandowe ze współczesnymi zdobyczami technologicznymi.

## Bibliografia

- Aleksandrowicz, T.R. (2016). *Podstawy walki informacyjnej*. Editions Spotkania.
- Aleksandrowicz, T.R. (2018). Bezpieczeństwo informacyjne państwa. *Studia Polityczne*, 49, 33–50.
- Aleksandrowicz, T.R. (2021). *Zagrożenia dla bezpieczeństwa informacyjnego państwa w ujęciu systemowym. Budowanie zdolności defensywnych i ofensywnych w infosferze*. Difin.
- Banasik, M. (2021a). *Rywalizacja, presja i agresja Federacji Rosyjskiej. Konsekwencje dla bezpieczeństwa międzynarodowego*. Difin.
- Banasik, M. (2021b). Teoria i praktyka wojny informacyjnej stosowanej przez Federację Rosyjską. W: M. Banasik (red.), *Informacja czynnikiem warunkującym bezpieczeństwo. Kontekst rosyjski* (s. 49–65). Difin.

- Bebber, R. (2016). Information war and rethinking phase 0. *Journal of Information Warfare*, 15(2), 39–52.
- Bernays, E.L. (1928). *Propaganda*. Horace Liveright.
- Bochyńska, N. (2022). *Rosyjska wojna (dez)informacyjna. Ekspert: Celem Rosjan jest stymulowanie paniki w Polsce [wywiad]*. <https://cyberdefence24.pl/cyberbezpieczenstwo/rosyjska-wojna-dezinformacyjna-ekspert-celem-rosjan-jest-stymulowanie-paniki-w-polsce-wywiad>
- Brangetto, P., Veenendaal, M.A. (2016). Influence cyber operations: The use of cyberattacks in support of influence operations. W: *8<sup>th</sup> International Conference on Cyber Conflict (CyCon)* (s. 113–126). Tallinn. <https://doi.org/10.1109/CYCON.2016.7529430>
- Collins, B., Ling Kent, J. (2022). *Facebook, Twitter remove disinformation accounts targeting Ukrainians*. <https://www.nbcnews.com/tech/internet/facebook-twitter-remove-disinformation-accounts-targeting-ukrainians-rcna17880>
- Darczewska, J. (2014). *Anatomia rosyjskiej wojny informacyjnej. Operacja Krymska – studium przypadku*. Ośrodek Studiów Wschodnich im. M. Karpia (*Punkt Widzenia*, 42).
- Darczewska, J. (2015). Wojna informacyjna Rosji z Zachodem. Nowe wyzwanie?. *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, wyd. spec., 59–73.
- Denning, D.E. (2002). *Wojna informacyjna i bezpieczeństwo informacji*, przeł. J. Bloch. Wydawnictwa Naukowo-Techniczne.
- Dobek-Ostrowska, B. (2007). *Komunikowanie polityczne i publiczne. Podręcznik akademicki*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Dobek-Ostrowska, B., Fras, J., Ociepka, B. (1997). *Teoria i praktyka propagandy*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Dyner, A.M. (2022). Nowa doktryna wojenna Państwa Związkowego Białorusi i Rosji. *Biuletyn PISM*, 28, 1–2.
- Ellul, J. (1973). *Propaganda: The formation of men's attitudes*. Vintage Books.
- Gardocki, S., Worona, J. (2020). Wykorzystanie przez Rosję cyberprzestrzeni w konfliktach hybrydowych a rosyjska polityka cyberbezpieczeństwa. *Colloquium Pedagogika – Nauki o Polityce i Administracji*, 2(38), 33–46. <https://doi.org/10.34813/12coll2020>
- Gerovitch, S. (2002). *From newspeak to cyberspeak: A history of Soviet cybernetics*. MIT Press.
- Giles, K. (2016a). *Handbook of Russian information warfare*. NATO Defense College.
- Giles, K. (2016b). *The next phase of Russian information warfare*. NATO Strategic Communications Centre of Excellence.
- Giles, K. (2020). *Valery Gerasimov's doctrine*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.10944.35848>
- Giles, K., Seaboyer, A. (2019). *The Russian information warfare construct*. Defence Research and Development Canada. [https://cradpdf.drdc-rddc.gc.ca/PDFS/unc341/p811007\\_A1b.pdf](https://cradpdf.drdc-rddc.gc.ca/PDFS/unc341/p811007_A1b.pdf)
- Gleicher, N. [@ngleicher]. (2022). [Tweet z 28.02]. <https://x.com/ngleicher/status/1498180571809280001?s=20&t=PEa6XUCoSC7L6WlyAtwomQ>
- Harrel, Y. (2015). *Rosyjska cyberstrategia*, przeł. B. Losson. DiG.

- Interfax-Ukraine (2022). *SBU liquidates million-strong bot farm destabilizing situation in Ukraine on order of political force*. <https://interfax.com.ua/news/general/850029.html>
- Kiera, J. (2019). Implikacje koncepcji wojen buntowniczych Jewgienija Messnera dla doktryny bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej w XXI wieku. W: M. Banasik i A. Rogozińska (red.), *Perspektywy zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego kreowanych przez Federację Rosyjską* (s. 104–120). Difin.
- Kowalewski, J., Kowalewski, M. (2017). *Zagrożenia informacji w cyberprzestrzeni, cyberterroryzm*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej.
- Kowska, M., Marek, M. (2019). *Wizerunek Polski i Polaków w rosyjskiej przestrzeni informacyjnej* [raport]. Centrum Analiz Propagandy i Dezinformacji. [https://capd.pl/images/Projekt\\_MSZ/Wizerunek-Polski-i-Polakow-w-rosyjskiej-przestrzeni-informacyjnej.pdf](https://capd.pl/images/Projekt_MSZ/Wizerunek-Polski-i-Polakow-w-rosyjskiej-przestrzeni-informacyjnej.pdf)
- Kozłowski, A. (2021). Działalność Rosji w cyberprzestrzeni zagrożeniem dla bezpieczeństwa państw regionu euroatlantyckiego. W: M. Banasik (red.), *Informacja czynnikiem warunkującym bezpieczeństwo. Kontekst rosyjski* (s. 95–115). Difin.
- Lelonek, A. (2017). *Wojna informacyjna, operacje informacyjne i psychologiczne* [raport]. Centrum Analiz Propagandy i Dezinformacji. <https://capd.pl/pl/analizy/161-wojna-informacyjna-operacje-informacyjne-i-psychologiczne>
- Libicki, M.C. (1995). *What is information warfare?*. National Defense University.
- Lucas, E., Pomeranzen, P. (2016). *Winning the information war: Techniques and counter-strategies to Russian propaganda in Central and Eastern Europe* [a report]. Center for European Policy Analysis, Legatum Institute. <https://www.lse.ac.uk/iga/assets/documents/arena/archives/winning-the-information-war-full-report-pdf.pdf>
- Messner, J. (2005). *Хочешь Мира, Победи Мятелевойну!*. Русский Путь.
- Mierzyńska, A. (2022). *43 portale nadają codziennie antyukraińską propagandę po polsku* [raport z sieci]. <https://oko.press/antyukrainska-propaganda-po-polsku-raport-z-sieci/>
- Ministerstwo Cyfryzacji (2019). *Zespół Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego (CSIRT)*. <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/zespol-reagowania-na-incydenty-bezpieczenstwa-komputerowego-csirt>
- Modrzejewski, Z. (2018). Dezinformacja w służbie walki informacyjnej. W: T.W. Grabowski, M. Lakomy i K. Oświecimski (red.), *Bezpieczeństwo informacyjne w dobie postprawdy* (s. 91–117). Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum.
- NewsGuard (2024). *Russia-Ukraine Disinformation Tracking Center: 645 websites spreading war disinformation and the top myths they publish*. <https://www.newsguardtech.com/special-reports/russian-disinformation-tracking-center/>
- Palczewski, S. (2019). *Strategia rosyjskich botów w sieci – uderzyć w NATO i Polskę*. <https://cyberdefence24.pl/polityka-i-prawo/strategia-rosyjskich-botow-w-sieciuderzyc-w-nato-i-polske>
- Prezydent Rossijskoj Federacji. (2016a). *Doktrina informacionnoj bezopasnosti Rossijskoj Federacji*. <http://kremlin.ru/acts/bank/41460>

- Prezident Rossijskoj Federacii. (2016b). *Koncepcija vnešnej politiki Rossijskoj Federacii*. <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201612010045.pdf>
- Prezident Rossijskoj Federacii. (2021). *Strategija nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii*. <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/QZw6hSk5z9gWq0plD1ZzmR5cER0g5tZC.pdf>
- Rid, T. (2022). *Wojna informacyjna*, przeł. F. Tryl. Bellona.
- River, C.H. (2020). *Yuri Bezmenov: The life and legacy of the influential KGB informant who defected to the West*. Charles River Editors.
- Savranska, K. (2020). *Problematyka walki informacyjnej w relacjach Rosji z wybranymi państwami europejskimi. Perspektywa medioznawcza*. Instytut Mediów, Dziennikarstwa i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Gdańskiego.
- Seddon, M. (2014). *Documents show how Russia's troll army hit America*. <https://www.buzzfeednews.com/article/maxseddon/documents-show-how-russias-troll-army-hit-america>
- Służby specjalne. (2022). *Operacja informacyjna przeciwko Polsce*. <https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/klamstwa-rosyjskiej-propagandy2>
- Służby specjalne. (b.d.). *Polska na celowniku dezinformacji*. Pobrane 20 września 2023 z: <https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/polska-na-celowniku-dezinformacji>
- Sun Tzu. (1994). *Sztuka wojny*, przeł. K.A.M. Przedświt.
- Ventre, D. (2016). *Information warfare* (2<sup>nd</sup> ed.). John Wiley & Sons.
- Volkoff, V. (2022). *Krótką historia dezinformacji: Od konia trojańskiego do Internetu*, przeł. M. Miszański. Wektory.
- Weiss, M., Pomerantsev, P. (2014). *The menace of unreality: How the Kremlin weaponizes information, culture and money. A Special Report presented by The Interpreter, a project of the Institute of Modern Russia*. Institute of Modern Russia. [https://imrussia.org/media/pdf/Research/Michael\\_Weiss\\_and\\_Peter\\_Pomerantsev\\_The\\_Menace\\_of\\_Unreality.pdf](https://imrussia.org/media/pdf/Research/Michael_Weiss_and_Peter_Pomerantsev_The_Menace_of_Unreality.pdf)
- Wierzbicki, A. (2015). *Russkij mir jako projekt restauracyjny imperium*. W: S. Bieliń i A. Skrzypek (red.), *Rosja. Rozważania imperiologiczne* (s. 101–136). Oficyna Wydawnicza ASPRA.
- Wojnowski, M. (2015a). *Koncepcja „wojny nowej generacji” w ujęciu strategów Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej*. *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, 7(13), 13–39.
- Wojnowski, M. (2015b). *Mit „wojny hybrydowej”. Konflikt na terenie państwa ukraińskiego w świetle rosyjskiej myśli wojskowej XIX–XXI wieku*. *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, wyd. specj., 7–38.
- Wojnowski, M. (2017). *Koncepcja wojny sieciowej Aleksandra Dugina jako narzędzie realizacji celów geopolitycznych Federacji Rosyjskiej*. *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, 9(16), 11–37.
- Wojnowski, M. (2019). *Wybory prezydenckie jako narzędzie destabilizacji państw w teorii i praktyce rosyjskich operacji informacyjno-psychologicznych w XX i XXI w.* *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, 21, 13–43.
- Wóycicki, K., Kowalska, M., Lelonek, A. (2017). *Rosyjska wojna dezinformacyjna przeciwko Polsce* [raport]. Centrum Analiz Propagandy i Dezinformacji.

<https://pulaski.pl/wp-content/uploads/2015/02/RAPORT-Rosyjska-wojna-dezinformacyjna-przeciwko-Polsce.pdf>

Wrzosek, M., Markiewicz, S., Modrzejewski, Z. (red.). (2019). *Informacyjny wymiar wojny hybrydowej*. Akademia Sztuki Wojennej.

Ziółkowski, J. (2016). Zarządzanie syndromem oblężenia w demokracji liberalnej. *Studia Politologiczne*, 41, 170–197.

Ziółkowski, J. (2019). *Syndrom oblężonej twierdzy*. Elipsa.





## “Local City Governments on the Front Lines”: Selected Cities with Poviát Rights in the Silesian Voivodeship during the COVID-19 Pandemic

„Lokalne samorządy miejskie na pierwszej linii frontu”:  
Wybrane miasta na prawach powiatu  
w województwie śląskim podczas pandemii COVID-19

Wojciech Gosek\*

### Abstrakt

In the first quarter of 2020, a new virus—SARS-Cov-2—appeared in almost all countries around the world. Its rapid spread caused a global crisis that also affected Poland. Central government focused on combating and preventing the COVID-19 pandemic. Among the manifestations of this struggle was equipping local government units with new legal instruments. The aim of this article is to analyze the most important legal tools at the disposal of local governments during the crisis. Additionally, the author looks at the activity of local governments in the context of disease control using the example of

### Abstract

W pierwszym kwartale 2020 roku nowy wirus – SARS-CoV-2 – pojawił się niemal we wszystkich krajach na świecie. Jego szybkie rozprzestrzenianie się spowodowało globalny kryzys, który dotknął także Polskę. Rząd centralny skupił się na zwalczaniu i zapobieganiu pandemii COVID-19. Jednym z przejawów tej walki było wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w nowe instrumenty prawne. Celem niniejszego artykułu jest analiza najważniejszych narzędzi prawnych, jakimi dysponowały samorządy podczas kryzysu. Dodatkowo autor przygląda się aktywności samorządów w kontekście zwalczania epidemii, na przy-

---

\* Wojciech Gosek—graduated in International Studies in Political Science and Diplomacy at the Faculty of Social Sciences of the University of Silesia in Katowice. His interests include: philosophy of politics, local government, political discourse. E-mail address: wgosek@us.edu.pl



actions taken by cities with poviats rights in the Silesian Voivodeship. The activities of non-governmental organizations and local communities are also emphasized. The author tries to identify problems other than the virus that local governments faced during the pandemic, such as presidential elections, finances and public transport. The analysis involved 12 cities with poviats rights: Katowice, Siemianowice Śląskie, Piekary Śląskie, Chorzów, Ruda Śląska, Bielsko-Biała, Świętochłowice, Gliwice, Bytom, Ruda Śląska, Sosnowiec, and Rybnik. The analysis covers the period from early March 2020 to late April 2020. It uses a comparative method, an analysis of legal acts and content analysis.

**Keywords:** local government, COVID-19, local authority, local community, pandemic

kładzie działań podjętych przez miasta na prawach powiatu w województwie śląskim. Podkreślona została także rola organizacji pozarządowych i lokalnych społeczności. Autor podejmuje próbę zidentyfikowania problemów, z jakimi mierzyły się samorządy podczas pandemii, poza samym wirusem. Należały do nich m.in. wybory prezydenckie, kwestie finansowe oraz funkcjonowanie transportu publicznego. Analiza obejmuje 12 miast na prawach powiatu: Katowice, Siemianowice Śląskie, Piekary Śląskie, Chorzów, Ruda Śląska, Bielsko-Biała, Świętochłowice, Gliwice, Bytom, Sosnowiec i Rybnik. Badaniem objęto okres od początku marca 2020 roku do końca kwietnia 2020 roku. Wykorzystano metodę porównawczą, analizę aktów prawnych oraz analizę treści.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, COVID-19, władze lokalne, społeczność lokalna, pandemia

## Introduction

“There have been as many plagues as wars in history, yet always plagues and wars take people equally by surprise” (Camus, 1947; Knopf, 1977, p. 34). It is impossible to disagree with Albert Camus, one of the leading representatives of existentialism, that both phenomena usually appear when we least expect them. War and plagues evoke fear and anxiety because we cannot be sure what tomorrow will bring. However, what is the history of the various epidemics and pandemics which we have had to deal with?

In an interview for *Dziennik Gazeta Prawna* [Daily Legal Newspaper] (Kopczyński, 2020, pp. 35–36), Professor Michał Kopczyński answers this question. At the beginning, he indicates that the first spectacular plague appeared in the Neolithic, from 8,000 to 5,000 BC, which we can deduce from bones bearing the traces of environmental stresses. This discovery allows us to put forward a thesis that both pandemics and epidemics have been with us for a very long time.

If we wanted to present the largest epidemics and pandemics that affected humanity on a very simplified timeline, we would certainly point to the Athenian Plague, which broke out in 430 BCE. Right after this, we would put the

Antonine Plague, which ravaged the Roman Empire, with its outbreak dating back to 165 CE. Another one would be the Plague of Justinian in the Byzantine Empire that took place from 541 to 542 CE. The Black Death, which decimated the population in almost all of Europe in the fourteenth century, is best known to us and one of the largest in history. The last one that should be marked on our timescale is Spanish flu which appeared in the early twentieth century on the Iberian Peninsula and later spread to other countries. Of course, these were not the only epidemics and pandemics with which humanity had to contend. Smaller (such as the Great Plague of London, 1665–66) and larger plagues appeared in different parts of the globe, touching individual territories and sometimes spreading over entire continents. Long-term or short-term epidemics (according to the Polish Scientific Publishers [PWN] online encyclopedia, an epidemic is the occurrence of a certain disease in people at a specific time and in a given area in more than the average number of cases) and pandemics (according to the PWN online encyclopedia, a pandemic is the name given to an epidemic of a particularly large size, involving countries and even continents) have always produced similar reactions. Professor Kopczyński lists explanations of the causes of diseases. This is often a punishment for sins, and this explanation works in all ages. For example, the professor points to the times of Marcus Aurelius, when the epidemic was recognized to be the gods' revenge for all of them, including Christians, not making sacrifices (Kopczyński, 2020, pp. 35–36).

Another, previously mentioned, and the most common reaction to an epidemic or pandemic is, of course, fear and the accompanying desire to escape from the threat. Professor Kopczyński explains that even in the fourteenth century in larger European cities, the rulers and elite of particular regions were the first to flee, and power was transferred to the so-called plague mayors. This was also the case in Warsaw, where Łukasz Drewno held this office from 1624 to 1626 (Kopczyński, 2020, pp. 35–36).

Each pandemic or epidemic changes our lives diametrically. Regardless of the era and time, when we have to fight a plague, the situation forces us to change our lifestyle. In the current climate, with the world facing the fight against COVID-19, it is exactly the same. However, what do we really have to fight with?

## COVID-19

Coronaviruses. The plural is not a mistake here because the term "coronavirus" refers to a group of viruses, not a single one. Dr Navaneethakrishnan Suganthan, senior lecturer at Jaffna University (in the capital of Sri Lanka's

northern province), describes this group as large, enveloped, single-stranded RNA viruses, which are divided into four types: alpha, beta, delta, and gamma (Suganthan, 2021). These viruses were first discovered in 1960, so these are not and should not be a novelty. Viruses from the first two groups (alpha and beta) occur in both humans and animals, while viruses from the second group (delta and gamma) only occur in animals (Suganthan, 2021). Among coronaviruses, genetic recombination<sup>1</sup> occurs between members of the same or different groups. New viruses then appear in animals and can then be passed onto humans (Suganthan, 2021). As a result of this recombination, three new coronaviruses appeared: MERS-CoV, SARS-CoV, and 2019-nCoV.

SARS was first described in 2003 when it appeared in China. Its mortality rate was 9.6%, and in absolute numbers, 8,098 cases were reported and 774 people died (Suganthan, 2021).

MERS is a more dangerous variety that causes an acute respiratory viral infection. It was first recorded in Jordan and Saudi Arabia in 2012. Its mortality rate was 36% and, when translated into absolute numbers, 2,494 cases were reported, and 858 people died (Suganthan, 2021).

The current pandemic has been caused by a virus that leads to the COVID-19 disease. The plague broke out in China, specifically in the city of Wuhan in the Hubei province, where a zoonotic event took place. It probably happened at the market, where there were also live animals (Sharma, 2020). According to Dr Rajni Sharma of India's Varanasi University, bats carry the largest number of coronaviruses and are likely to be immune to the diseases that these viruses cause (Sharma, 2020).

The World Health Organization (WHO) has estimated the COVID-19 mortality rate at 2–3%, but it must be remembered that this is not an exact calculation because the pandemic is still ongoing. New cases and deaths and their differing proportions in different regions of the world make it impossible to provide specific numbers and so higher or lower numbers can be expected.

Pointing to the clinical features of the new virus, Dr Sharma states that the infection can be asymptomatic or, on the contrary, lead to an acute respiratory infection, which may be characterized by fever (this occurs in 83–98% of those infected), pneumonia, or even septic shock (Suganthan, 2021a). Dr Sharma also points out that patients may develop organ failure (Suganthan, 2021b).

Despite the differences in symptoms among those infected with the virus and the different degrees of risk to life, Dr Suganthan writes that specialized antiviral treatment is not recommended, and that only infection control measures, care supporting the relief of symptoms and possible support of organ functions should be fully sufficient (Suganthan, 2021a).

---

<sup>1</sup> Genetic recombination is the process of exchanging genetic material that results in the formation of new genotypes.

The pandemic of the new coronavirus has hit virtually the entire globe. On January 30, 2020, the WHO announced the outbreak of an international public health emergency. Soon after this, the first case of infection was found in Poland. Unsurprisingly, the government was forced to take appropriate measures for the ensuing pandemic state. Among the actions was, of course, equipping local governments with additional legal instruments to enable their active participation in the fight against the pandemic.

## **The Most Important Legal Instruments of Local Governments in the Fight against COVID-19**

On March 4, 2020, the first case of COVID-19 was confirmed in Zielona Góra (Ministry of Health, 2020a). On March 8, the chief sanitary inspector recommended that all mass events be canceled (Matuszak et al., 2024). On March 12, the first fatality of a 57-year-old woman from the vicinity of Poznań was recorded. Two days later, an epidemic emergency was introduced throughout the country, which resulted, among others, in restrictions on the operation of shopping centers and malls as well as restaurants, cafes, and bars. On March 20, a state of epidemic was introduced (Matuszak et al., 2024). Twenty-five days later (from the first confirmation of infection), by 2 p.m. on March 29, 1,771 cases of infection and 20 deaths had been recorded since the beginning of the pandemic in Poland. By April 26, the number of cases was 11,617, and 535 people had died from the virus. At this point, 2,265 patients were also considered to have recovered (Ministry of Health, 2020b).

At that time, the central authorities were forced to introduce specific regulations to allow various entities to react in the event of an existing threat. The most important legal act to help in the fight against the pandemic was the Act on Special Solutions Related to Preventing, Counteracting and Combating COVID-19, Other Infectious Diseases and Emergencies Caused by Them, which entered into force on March 8. The first version of the law was very superficial as some issues were only raised in general terms, which was criticized by various sides. The situation required many corrections, which the legislator did. It was first amended on March 31, 2020, for the second time on April 1, and finally on April 18. During that time and the ongoing work on the text of the act, the number of pages of the act itself and of the specifying provisions increased significantly. Initially, it was a dozen or so pages long, and by the last amendment (April 18, 2020), the act had as many as 195 pages.

The pandemic is an unprecedented situation and so it should come as no surprise that there were so many changes to the law. The legal act introduced several instruments that local government units could or were obliged to use. Therefore, a short analysis of selected articles of this act remains worthy of attention.

**Art. 6.** Procurement of goods or services necessary to counteract COVID-19 shall not be governed by the provisions of the Act of 29 January 2004 – Public Procurement Law (Journal of Laws of 2019, item 1843), if there is a high probability of rapid and uncontrolled spread of the disease or if it is required by the protection of public health [...] (Act of March 2, 2020).

This article is important as it allows local government units to exclude the application of the provisions of the Public Procurement Law. The legislator emphasizes, however, that it is possible only when there is a real risk of the disease rapidly spreading. It must be remembered that all articles of this act refer to the prevention and combating of infections caused by the SARS-Cov-2 virus, which means that the provisions of the act cannot be applied to situations that result from other reasons.

Another important provision relating to the outsourcing of tasks can be found in Art. 10 of this act:

**Art. 10.** 1. The Prime Minister may, at the request of the minister responsible for health, impose an obligation on a local government unit to perform a specific task in connection with counteracting COVID-19. 2. The minister competent for health may impose the obligation referred to in Par. 1 on a medical entity which is: 1) a limited company in which the only or majority shareholder is the State Treasury; 2) an independent public health care institution or budgetary unit... (Act of March 2, 2020).

Further in Art. 10, it is stipulated that the tasks referred to concern changes in the organizational structure of the medical entity, medical devices, or medical apparatus and equipment. Additionally, changes in the structure do not require acts appropriate for public administration bodies, and entries in both the register of medical entities and the National Court Register are free of charge. The legislator also ensures that funds will be provided to cover expenses related to Par. 1 and 2, and additionally, if the medical entity suffers any damage, the competent minister is obliged to repair it. At the very end of Art. 10, the legislator states that the tasks imposed in this manner are tasks commissioned in the scope of public administration.

The amendments included the addition of several articles that are also worth quoting. First, Art. 10a provides that the minister competent for health may take actions other than those listed in Art. 10 and, additionally, Par. 2 states that these activities will also be financed from the part of the state budget at the disposal of this minister.

The amendments to the Act have introduced to Art. 10b Par. 1, the possibility of suspending the manager of a medical entity from exercising their rights and obligations and appointing a representative in their place. Par. 3 clarifies that this decision expires no later than 30 days from the date of cancellation of the state of epidemic threat or the state of epidemic, and Par. 4 provides for the possibility of lodging a complaint, and this complaint does not suspend the execution of the decision.

Article 10c is also interesting and worth mentioning in this analysis:

Art. 10c. [...] he or she who, during the period of the epidemic threat or the state of epidemic announced due to COVID-19, by purchasing goods or services necessary to combat this infectious disease, breaches official duties or regulations in this regard, does not commit a crime [...] if he or she acts in public interest, and without committing these violations, the purchase of these goods or services could not be implemented or would be significantly threatened.

The act also includes a special approach to a voivode's orders, which take on an unusual character during the pandemic:

**Art. 11.** 1. A voivode can issue orders applicable to all government administration bodies operating in the voivodeship, state legal persons, local government bodies, local government legal persons and local government organizational units without legal personality in relation to counteracting COVID-19. Orders are immediately executed. The voivode immediately informs the competent minister about the orders issued. 2. The Prime Minister, at the request of the voivode, after informing the minister competent for the economy, can, in connection with counteracting COVID-19, issue obligatory orders that are binding on other legal persons and organizational units without legal personality and entrepreneurs than those mentioned in Par. 1. Orders are issued by way of an administrative decision, are immediately enforceable upon their delivery or announcement and do not require justification (Act of March 2, 2020).

The article further states that the tasks specified in Par. 2 are performed based on an agreement concluded with an entrepreneur and thus financed from the state budget, and, more precisely, from the part of the budget at the disposal

of the voivode. Additionally, it is noted that orders can be given orally, by telephone or by other means of communication (Act of 18 July 2002). The competent minister can suspend the execution of such an order, and if any dispute arises, it is resolved by the Prime Minister, at the request of the minister. However, the legislator also imposes a restriction on voivodes, clearly stating that the orders issued by them cannot apply to regulations, which, in their essence, are settled by means of an administrative decision. A voivode's orders which comply with this provision are subject to immediate execution.

Subsequent amendments have also introduced further articles at this point, which raise previously disputed issues. Art 11a. stipulates that a voivode, by way of an administrative decision, can issue an order regarding the management of medical waste from infectious properties in the event that there are no technical and organizational possibilities for its disposal in the voivodeship. Moreover, the same is stipulated in Art. 11b., but in relation to non-medical waste, which can also pose a health risk.

The financial issue, on the other hand, is dealt with in a more comprehensive way in a later article:

**Art. 31.** 1. In order to counteract COVID-19, the Council of Ministers can, by means of a regulation, transfer the planned budget expenditure between parts and sections of the state budget, taking into account the amount and type of necessary support and the ongoing execution of expenditure in individual parts and sections of the state budget. 2. The state budget can provide appropriate local government units with targeted subsidies to support the implementation of tasks related to counteracting COVID-19. In the case of support for the implementation of own tasks, the provision of Art. 128, Par. 2 of the Act of 27 August 2009 on public finances shall not apply (Act of 18 July 2002).

However, it is necessary to note that local government units can apply for additional funds in the form of targeted subsidies from the state budget under the provisions for preventing and combating infections and infectious diseases in humans. A specific provision on this matter can be found in Art. 51, which stipulates this possibility in Par. 3 (Act of November 13, 2003). After subsequent amendments, the financial issues have also been significantly expanded.

The legal force of some provisions has a specific time limit, which means that after a specified period, they become invalid. They also include provisions relating to local governments. This is stated in Art. 36 (Act of November 13, 2003).

Interestingly, and noteworthy, the legislator does not provide for the possibility of extending this period in the act, which is not surprising, because the specified periods define a fairly large time interval anyway.



The act also includes a provision that does not directly apply to local governments, but can apply to their employees. The legislator provides for the appointment of additional care allowances exceeding the standard number of days. This issue is specified in Art. 4.

Office managers (commune heads, mayors, presidents of cities, heads of districts and voivodes), as well as persons managing given organizational units, can order remote work, pursuant to Art. 3 of the act. The order can refer to both specific units and groups of employees. However, it remains important to define the exact time range during which an employee is obliged to perform their duties remotely. However, this decision should be made in such a way that its effects do not affect the continuity of the local government unit's activities and its ability to perform its tasks. This is an important objection that obliges decision-makers to analyze whether employees have the appropriate technical facilities to perform remote work and whether they will thus ensure security measures, for example, in storing personal data.

Amendments to the act, or rather clarifying and detailing the provisions, last took place in April, when the so-called anti-crisis program entered into force in the form of a special act. The legislator, among others, decided to suspend, for example, the deadlines for administrative issues that had been initiated before the pandemic and to suspend those which started during the pandemic.

On March 17, the business ombudsman, Adam Abramowicz, made an appeal in connection with the spread of the pandemic. He appealed to local government units for exemption from rent for entrepreneurs for whom the plague period was particularly painful and brought losses. The ombudsman referred to Art. 59 of the Public Finance Act, which actually allows this type of measures to be taken:

**Art. 59.** In cases justified by an important interest of a debtor or the public interest, pecuniary receivables of a civil law nature, attributable to a local government unit or its organizational units listed in Art. 9, Subpar. 3, 4, and 13, can be redeemed, their repayment dates can be deferred or the payment of these receivables can be spread in installments on the terms specified by the authority which is the local government unit, subject to Par. 4. [...] (Act of 27 August 2009)

Art. 59 additionally points out that it is the decision-making body that determines the detailed rules, manner, and procedure for granting relief, and if the relief constitutes state aid, it indicates the body or person authorized to grant this relief. The decision-making body can also do so by way of a regulation and then decide to apply it *ex officio*.

In contrast to the ombudsman's appeal, the act is a special legal act that has been passed by the legislator precisely because of the pandemic in order to provide various authorities with special opportunities to better counteract and com-

bat the SARS-Cov-2 virus. Of course, these are not the only legal instruments at the disposal of local governments. The act affects them directly, pointing to the need to combat the pandemic. However, it must not be forgotten that other legal acts allow legislative and executive organs to take specific steps, and do not refer directly to COVID-19. Thus, the question arises about how local government units deal with the pandemic.

## Activities of Local Governments in Practice Based on the Example of Selected Units in the Silesia Voivodeship

Poland received EUR 105.8 billion under the European Union financial perspective for 2014–2020. Approximately 30% of this amount was transferred to voivodeship marshals as part of Regional Operational Programs (ROP) (Grant Thornton, 2020). In turn, part of this sum was to be allocated to the fight against the coronavirus pandemic.

According to the estimates of Grant Thornton, by April 2, local governments redirected nearly PLN 1.8 billion from ROP to the fight against COVID-19. On April 8, the board of the Silesian Voivodeship announced that the changes to ROP that it had adopted and introduced were approved by the European Commission on the same day. A total of EUR 75 million was redirected to the fight against the pandemic, increasing funds in three ways:

- revitalization and the social infrastructure program;
- social exclusion;
- competitiveness of small and medium-sized enterprises.

Moreover, the board adopted lists of hospitals (Portalsamorządowy.pl, 2021)<sup>2</sup> that were to receive support from the European Regional Development Fund

---

<sup>2</sup> According to portalsamorządowy.pl, <https://www.portalsamorzadowy.pl/ochrona-zdrowia/zarzad-wojewodztwa-slaskiego-zatwierdzil-podzial-srodkow-z-rpo-na-walke-z-koronawirusem,171944.html> (accessed on 10 December 2021), the following hospitals will be co-financed:

- St. Barbara Provincial Specialist Hospital No. 5 in Sosnowiec (PLN 10.8 million);
- Provincial Specialist Hospital No. 3 in Rybnik (PLN 10.2 million);
- District Hospital in Racibórz (PLN 9.3 million);
- Health Care Center in Cieszyn (PLN 7.9 million);
- Provincial Specialist Hospital in Jastrzębie-Zdrój (PLN 7.7 million);
- Provincial Specialist Hospital in Częstochowa (PLN 7.6 million);
- Upper Silesian Medical Center in Katowice (PLN 6.5 million);
- Municipal Health Care Center in Żory (PLN 6.4 million);
- Upper Silesian Child Health Center in Katowice (PLN 4.6 million);
- Provincial Hospital in Bielsko-Biała (PLN 3.4 million);
- Tychy Specialist Hospital Megrez (PLN 2.9 million).

(ERDF) for medical equipment. The board also used part of the amount to purchase personal protective equipment, disinfectants and coronavirus tests. The scope of the spending projects was agreed with both the European Commission and the Ministry of Development Funds and Regional Policy (Śląskie.pl, n.d.). According to the website of the Silesian Voivodeship, support for the healthcare sector amounted to PLN 195.4 million (Śląskie.pl, n.d.).

A little earlier, the board adopted a regulation on changes to the budget and in the budget of Silesian Voivodeship for 2020, where one of the most important activities was redirecting PLN 25,000 to secure funds for the purchase of additional licenses for remote work in the Product and Packaging Database and Economy Waste Database (BDO) for employees of the Marshal's Office (Regulation No. 761/115/VI/2020, 2020).

Another example of action related to the fight against COVID-19 was a regulation of the board which invalidated an open competition for tenders for public tasks in the field of disseminating industrial heritage (Regulation No. 798/116/VI/2020, 2020).

It is also worth emphasizing the package for the economy announced on April 6, 2020, by Marshal Jakub Chełstowski included five main pillars:

- working capital and liquidity loans;
- support for employers;
- non-returnable support;
- support measures;
- capital entry (Dłagospodarki.slaskie.pl, n.d.).

Soon after, this package was launched, and its total value amounted to PLN 1 billion. Additionally, the Silesian Package for Tourism and the Silesian Package for Residents were created.

There are 19 cities with county rights in the Silesian province. However, not all of them were included in the article. The cities were collected by means of the "snowball" method. After typing the phrase "Pandemic COVID-19 in Silesia Province" into the browser, those cities that appeared most frequently in searches were selected.

Local government is not only a voivodeship (which is local governmental and governmental in nature) (Dolnicki, 2009, pp. 154–155), but also other units that took an active part in combating the SARS-Cov-2 virus. Thus, actions were also taken in Siemianowice Śląskie, one of the cities with powiat rights. The president of the city issued a regulation in which he indicated the possibility of waiving the recovery of civil law liabilities for renting, leasing or using the city's commercial premises (City of Siemianowice Śląskie, 2020). In order to obtain such relief, an application had to be submitted with attached documentation indicating the deterioration of financial liquidity due to the ongoing pandemic. Implementing this regulation was entrusted to the head of the housing economy department, and the task was supervised by the deputy president

of the city. A similar action was also taken by the Katowice City Council, where applicants could be exempt from property tax, with the difference that the council provided this relief for April, May, and June 2020, and the president became the executor of the regulation (Katowice City Council, 2020). The executive authority in Bielsko-Biała (a city with poviát rights) also issued two regulations about tax relief. The first determined the rent at PLN 1 net increased by VAT and the municipal waste management fee for a given premises and fees independent of the landlord (President of the City of Bielsko-Biała, 2020). The other also set the rent for real estate at PLN 1 plus VAT (President of the City of Bielsko-Biała, 2020).

An equally important action was taken by the executive authority of the city of Siemianowice Śląskie in another regulation, which transferred PLN 30,000 between paragraphs for the purchase of materials and equipment helpful in the fight against the pandemic (President of Siemianowice Śląskie, 2020). The justification stated that this procedure was performed at the request of the crisis management department. It is worth noting that such operations or changes in the budgets of local government units were the most frequent measures taken at each local government level in connection with counteracting the pandemic. In the case of Siemianowice Śląskie, this allowed approximately 10,000 masks to be purchased and distributed to residents, and approximately 30 sensor hand sanitizer dispensers to be installed. As announced on the city's website, the poviát's labor office managed to obtain PLN 13 million, which was used to help entrepreneurs under the anti-crisis program (Kirkowski, 2020).

Similar transfers between paragraphs and changes in budgets were made in cities with poviát rights, such as Bielsko-Biała, where expenditure on public safety and fire protection was increased by PLN 11,440 (President of Bielsko-Biała, 2020), and Ruda Śląska, where PLN 50,000 was transferred for the same purpose (President of the City of Ruda Śląska, 2020).

Specific actions in the fight against the COVID-19 pandemic included providing the local community with psychological and emotional support, which was created, for example, in Siemianowice Śląskie and Gliwice (cities with poviát rights). The directors of the social welfare center were responsible for this task. Of course, these were not the only cities where such assistance existed, and it is worth noting that it was offered not only by local government units, but also by private entities specialized in this field (President of the City of Gliwice, 2020).

The so-called swab-buses appeared on the streets of some cities in the Silesian Voivodeship. These vehicles are designed to collect swabs from people suspected of being infected with the SARS-Cov-2 virus, which is intended to accelerate research into the number of infections. These special vehicles appeared in cities with poviát status, such as Bytom, Ruda Śląska, Sosnowiec, Katowice, and Rybnik. According to the spokesman of the Katowice municipal

office, thanks to the swab-buses, the city could carry out at least 3,000 additional tests for coronavirus per month (Kropaczek, 2020).

In April, many cities developed so-called assistance packages for entrepreneurs, which mainly focused on helping small- and medium-sized businesses, which were most at risk due to the introduced restrictions. Cities such as Dąbrowa Górnicza, Katowice and Siemianowice Śląskie are local government units that decided to support entrepreneurs. The packages were often very similar in form. They included such provisions as: extending payment terms, low-interest loans, subsidies, or various types of business consultations. These programs operated for a short time and there are various opinions about their effectiveness. Time will show if they were effective.

Some city authorities announced at the end of April and the beginning of May that, despite the easing of some restrictions by central government on April 6, 2020, they would not open nurseries, explaining primarily that the Silesian Voivodeship had many more cases of COVID-19 than other voivodships in the country (Ministry of Health, 2020). Such announcements were made, for example, in Katowice, Siemianowice Śląskie, and Rybnik.

These were the most common but not the only activities undertaken by local government units. The pandemic is still ongoing, so more interesting projects can be expected, whether from central or local authorities.

## Selected Problems of Local Governments during the Pandemic

After presenting the legal instruments and examples of local government activities, it is also worth paying attention to the problems that local authorities encountered at the time.

Among the first, major problems were the by-elections which took place in five communes in Poland on March 22, that is, just after the closure of educational institutions in the country. A new commune head was elected in two of them (Jarosław Commune and Wierchlas Commune), one councilor was elected in each of the next two communes (Smyków Commune and Pątnów Commune), and by-elections for the city council were held in Biała-Piska. The turnout in these elections was not high; the highest result was achieved in Smyków Commune, where 43.1% of those eligible to vote went to the polls (it must be remembered, however, that there were 174 eligible voters), and the least number of votes were cast in Wierchlas Commune, amounting only to 9.48% (Dąbrowska, 2020). The media began to discuss holding elections during the ongoing pandemic. Some of the public pointed to the danger that such elections might pose, but there were also opinions in favor of elections. For example,

Jarosław Kaczyński, leader of the then governing Law and Justice (PiS) party, emphasized that the by-elections in these five communes would prove that it would also be possible to hold a presidential election in May (Dąbrowska, 2020). These were not the only by-elections that took place during the pandemic; on April 5, they were also held in Czernichów, Cedynia, Krotoszyce, Szczytna, and a few other communes.<sup>3</sup> By-elections were also held later, and during that time, residents of some local government units also took part in local referenda, for example, in the Skała Commune (about the dismissal of the president of city), the town of Pieniężno, also about the dismissal of the executive body, and in the Tucza Commune as well (Dąbrowska, 2020).

The presidential election, which was to take place on May 10, also became problematic. According to Polish law, elections must be held on the previously indicated date and cannot be postponed. The election date can only be legally canceled by introducing a state of emergency (Constitution of the Republic of Poland, 1997), which has not yet been introduced in Poland. The legislator decided to amend the electoral code, introducing the possibility of postal elections. In the end, however, local governments would be responsible for organizing postal elections as it is legally recognized as a task commissioned by the government administration (Act of 5 January 2011—Election Code, 2011). To enable the elections to be held by correspondence, the offices of Poczta Polska [Polish Post] sent requests to city authorities for the disclosure of voters' personal data in order to be able to prepare for May 10. However, a problem was encountered as many representatives of the local executive bodies refused to submit these data, arguing that there was no legal basis that would allow such data to be sent. One such city was Siemianowice Śląskie, where the president gave this reason for his decision.<sup>4</sup>

Public transport became an equally important problem. Transport companies owned by cities suffered big losses. Firstly, routes were changed and their number was often limited. Secondly, the number of passengers was also reduced by law during the pandemic. Such activities adversely affected the number of tickets sold and the return or suspension of long-term tickets by their users (Kowanda, 2020).

The obvious problem for local governments was, of course, finances, and, more specifically, their shortage. Fighting the spreading pandemic generated costs, which often had to be covered by local governments. As a matter of fact, central government provided targeted subsidies for this need, but the press and experts were not optimistic about this. It often turned out that changes in the budget had to be made, which was associated with taking an appropriate amount

---

<sup>3</sup> The information comes from the State Electoral Commission's website, the calendar tab.

<sup>4</sup> <https://www.facebook.com/> (accessed on 28 April 2020).

of money from another task carried out by a commune, which was already troublesome. It is important to note that each commune had a different economic and infrastructural potential, which affected its quantitative and qualitative possibilities in the fight against the SARS-Cov-2 virus.

The period of the pandemic is a time when local authorities made difficult decisions. Analyzing the actions taken by local governments using the example of cities with poviats rights in the Silesian Voivodeship, it is very difficult to find information about people suffering from homelessness. Is this a big problem? It is difficult to assess because the data on this subject are scarce. On this matter, we will have to wait for research that will comprehensively examine the life of this social group during the pandemic.

There were more and more problems as the pandemic continued. Of course, these were not all the problems which local governments had to deal with to varying degrees. The types and intensity of complications were determined by a commune and, specifically, its features such as the number of residents, character, finances, and so on. This difficult period of fighting the pandemic left its mark on local governments for a long time.

## Conclusions

The above-mentioned examples show, on the one hand, the legal possibilities for local governments in the fight against the pandemic and, on the other hand, the problems which they had to deal with every day in this unprecedented situation. Firstly, the government introduced solutions in a special act aimed at facilitating the fight against COVID-19. Secondly, local governments used legal instruments that had existed earlier and could be used in counteracting the pandemic. Finally, local communities also got involved in activities, sometimes cooperating with local authorities and sometimes acting on their own.

The rapidly spreading pandemic required quick responses. In this short period of time, of course, many problems emerged, be they legal (presidential elections) or financial (public transport). Today, when we can speak of the pandemic in the past, we see the scale of the problems that cities with poviats rights in the Silesian Voivodeship had to face.



## Acknowledgments

I am grateful to Monika Cukier-Syguła and Renata Jankowska, PhD, Professor of the University of Silesia in Katowice, for their helpful suggestions and comments on the earlier version of this article.

## References

- Camus, A. (1977). *The Plague*. A. Knopf.
- Dolnicki, B. (2009). *Samorząd terytorialny*. Wolters Kluwer.
- Dolnicki, B., & Ruśkowski E. (Ed.). (2007). *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*. Oficyna Wydawnicza Branta.
- Dąbrowska, A. (23 March 2020). Prezes PiS nie ma racji. Wybory uzupełniające były fiaskiem. *Polityka*. <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1949066,1,prezes-pis-nie-ma-racji-wybory-uzupelniajace-byly-fiaskiem.read>
- Kirkowski, J. (14 April 2020). Dodatkowych 13 milionów dla siemianowickich przedsiębiorców. *siemianowice.pl*. <http://www.siemianowice.pl/aktualnosci/dodatkowych-13-milionow-zlotych-dla-siemianowickichprzedsiebiorcow.16166/>
- Kopczyński, M., & Mazurek R. (21 March 2020). Cała władza w ręce morowych burmistrzów. *Dziennik Gazeta Prawna*. <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1464285,kopczynski-o-historii-epidemii.html>
- Kowanda, C. (24 March 2020). Pandemia i Zbiorkom. Czy samorzady to udźwigną? *Polityka*. <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/1949440,1,pandemia-i-zbiorkom-czy-samorzady-toudzwigna.read>
- Kropaczek, A. (15 April 2020). Samorzady w Śląskiem finansują wymazobusy, bo kolejki rosną. *rmf24*. <https://www.rmf24.pl/raporty/raport-koronawirus-z-chin/polska/news-samorzady-w-slaskiem-finansuja-wymazobusy-bo-kolejki-rosna,nId,4441215>
- Krzyżyk, O. (9 April 2020). Koronawirus w Siemianowicach Śląskich. W ramach akcji “Seniorzy szyją maseczki dla Seniorów” rozdano ponad 200 sztuk maseczek ochronnych. *siemianowice śląskie naszemiasto*. <https://siemianowiceslaskie.naszemiasto.pl/koronawirus-w-siemianowicach-slaskich-w-ramach-akcji/ar/c1-7645975>
- Matuszek, J., Markowska, K., & Stecuła, B. (2024). Changes in the functioning of passenger rail transport in Poland due to the Covid-19 pandemic. *Silesian University of Technology Publishing House*. <https://managementpapers.polsl.pl/wp-content/uploads/2024/10/204-Matuszek-Markowska-Stecu%C5%82a-Khan-Kabiesz-Markowska-Gheibi.pdf>

- Unijne dotacje na walkę z COVID-19. Grant Thornton (6 April 2020). <https://grant-thornton.pl/wp-content/uploads/2020/04/Unijne-dotacje-na-walk%C4%99-z-COVID-19-raport-Grant-Thornton-06-04-2020.pdf>
- Sharma, R. Covid-19 (March 2020). [https://www.researchgate.net/publication/340096493\\_COVID\\_19](https://www.researchgate.net/publication/340096493_COVID_19)
- Zaakceptowane zmiany w Programie Regionalnym na lata 2014–2020. *Śląskie* (kwiecień 2020), <https://www.slaskie.pl/content/zaakceptowane-zmiany-w-programie-regionalnym-na-lata-2014-2020>
- Suganthan, Navaneethakrishnan. Covid-19 (December 2019). [https://www.researchgate.net/publication/339649532\\_Covid-19](https://www.researchgate.net/publication/339649532_Covid-19)
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych Dz.U. 2020 poz. 374. <https://isap.sejm.gov.pl>
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966. <https://isap.sejm.gov.pl>
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240. <https://isap.sejm.gov.pl>
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112. <https://isap.sejm.gov.pl>
- Uchwała nr 761/115/VI/2020 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 1 kwietnia 2020 r. w sprawie dokonania zmian budżetu i w budżecie Województwa Śląskiego na 2020 rok. [https://bip.slaskie.pl/samorzad\\_wojewodztwa/zarzad\\_wojewodztwa/uchwaly\\_zarzadu/uchwala-zarzadu-nr-761-115-vi-2020-z-dnia-2020-04-01.html](https://bip.slaskie.pl/samorzad_wojewodztwa/zarzad_wojewodztwa/uchwaly_zarzadu/uchwala-zarzadu-nr-761-115-vi-2020-z-dnia-2020-04-01.html)
- Uchwała nr 798/116/VI/2020 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawie unieważnienia otwartego konkursu ofert na zadania publiczne Województwa Śląskiego w dziedzinie upowszechniania dziedzictwa przemysłowego w 2020 r. [https://bip.slaskie.pl/samorzad\\_wojewodztwa/zarzad\\_wojewodztwa/uchwaly\\_zarzadu/uchwala-zarzadu-nr-798-116-vi-2020-z-dnia-2020-04-02.html](https://bip.slaskie.pl/samorzad_wojewodztwa/zarzad_wojewodztwa/uchwaly_zarzadu/uchwala-zarzadu-nr-798-116-vi-2020-z-dnia-2020-04-02.html)
- Uchwała nr XVIII/410/20 Rady Miasta Katowic w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości z dnia 9 kwietnia 2020 r. <https://rawaink.katowice.eu/>
- Zarządzenie nr 1133/2020 Prezydenta Miasta Siemianowic w sprawie odstąpienia od dochodzenia należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym z tytułu oddania lokali użytkowych w najem, dzierżawę lub użytkowanie wchodzących w skład zasobu Miasta Siemianowice Śląskie w następstwie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii z dnia 15 kwietnia 2020 r. <https://bip.msiemianowicesl.finn.pl/>
- Zarządzenie nr ON.0050.996.2020.ZGM Prezydenta Miasta Bielska-Białej z dnia 25 marca 2020 roku w sprawie udzielenia wsparcia najemcom lokali użytkowych, stanowiących własność Miasta Bielska-Białej w związku z ograniczeniami w prowadzeniu działalności gospodarczej wynikającymi z ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii. <https://bip.um.bielsko.pl/>

- Zarządzenie nr ON.0050.999.2020.NR Prezydenta Miasta Bielska-Białej z dnia 30 marca 2020 roku w sprawie udzielenia wsparcia dzierżawcom nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych stanowiących własność Gminy Bielsko-Biała, Miasta Bielska-Białej na prawach powiatu w związku z ograniczeniami w prowadzeniu działalności gospodarczej wynikającymi z ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii. <https://bip.um.bielsko.pl/>
- Zarządzenie nr 1115/2020 Prezydenta Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 1 kwietnia 2020 w sprawie zmian w planie finansowym dochodów i wydatków budżetu miasta na 2020 rok. <https://bip.msiemianowicesl.finn.pl/>
- Zarządzenie nr ON.0050.985.2020.BD Prezydenta Miasta Bielska-Białej z dnia 18 marca 2020 roku w sprawie zmian budżetu miasta Bielska-Białej na 2020 rok. <https://bip.um.bielsko.pl/>
- Zarządzenie nr SP.0050.3.100.2020 Prezydenta Miasta Rudy Śląskiej z dnia 10 kwietnia 2020 roku w sprawie zmian w planie budżetu miasta na prawach powiatu na rok 2020 dotyczących przeniesień wydatków z rezerwy budżetowej. <https://rudaslaska.bip.info.pl/>
- Zarządzenie nr PM 2167/20 Prezydenta Miasta Gliwice z dnia 1 kwietnia 2020 roku w sprawie szczególnych form udzielania pomocy mieszkańcom miasta Gliwice w sytuacji kryzysowej lub możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej związanej z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. <https://bip.gliwice.eu/>

## Spis treści

|                                                                                                                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Robert Rajczyk:</b> Narzędzia komunikacji strategicznej Republiki Chińskiej (Tajwanu)                                                                          | 3  |
| <b>Adam Pawełczyk:</b> Elementy starożytnych koncepcji filozoficznych <i>tianming</i> i <i>tianxia</i> w przywództwie politycznym komunistycznych Chin            | 17 |
| <b>Piotr Cymanow:</b> System opodatkowania nieruchomości jako element polityki rozwoju regionalnego w Polsce na tle pozostałych krajów europejskich               | 35 |
| <b>Jacek Kiera:</b> Wojna informacyjna jako instrument polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej – wprowadzenie                                                  | 51 |
| <b>Wojciech Gosek:</b> „Lokalne samorządy miejskie na pierwszej linii frontu”: Wybrane miasta na prawach powiatu w województwie śląskim podczas pandemii COVID-19 | 71 |



# Table of Contents

|                                                                                                                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Robert Rajczyk:</b> Tools of Taiwan’s Strategic Communication . . . . .                                                                                                 | 3  |
| <b>Adam Pawełczyk:</b> Elements of the Ancient Philosophical Concepts of <i>tianming</i> and <i>tianxia</i> in the Political Leadership of Communist China . . . . .       | 17 |
| <b>Piotr Cymanow:</b> The Real Estate Taxation System as an Element of Regional Development Policy in Poland Compared to Other European Countries . . . . .                | 35 |
| <b>Jacek Kiera:</b> Information Warfare as an Instrument of the Foreign Policy of the Russian Federation—Introduction . . . . .                                            | 51 |
| <b>Wojciech Gosek:</b> “Local City Governments on the Front Lines”: Selected Cities with Poviats Rights in the Silesian Voivodeship during the COVID-19 Pandemic . . . . . | 71 |

Redakcja tekstów w języku polskim / Polish texts copy editing  
Barbara Konopka, Katarzyna Szkaradnik

Redakcja tekstu w języku angielskim / English text copy editing  
Gabriela Marszałek-Kalaga

Korekta tekstów / Proofreading  
Barbara Konopka, Joanna Zwierzyńska

Projekt okładki i przygotowanie do druku / Cover design and preparation for printing  
Beata Klyta

Łamanie / Typesetting  
Marek Zagniński

#### **ISSN 2353-9747**

(wersja elektroniczna) / (electronic version)

Wersją referencyjną czasopisma, począwszy od 2018 roku, jest wersja elektroniczna, ukazująca się na platformach: / The reference version of the journal is the electronic version, which appears on the platforms:

Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com)

University of Silesia Press – Open Journal System [www.journals.us.edu.pl](http://www.journals.us.edu.pl)

Czasopismo wcześniej ukazywało się w formie drukowanej z ISSN 1895-3492

This journal was formerly published in print with the following identifier ISSN 1895-3492

Creative Commons

Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach

4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed>



Wydawca / Publisher

**Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego**

**ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice**

[www.wydawnictwo.us.edu.pl](http://www.wydawnictwo.us.edu.pl)

e-mail: [wydawnictwo@us.edu.pl](mailto:wydawnictwo@us.edu.pl)

---

Ark. druk. 5,75. Ark. wyd. 7,0.



Egzemplarz bezpłatny

ISSN 2353-9747



Więcej o książce

