

Justyna Wasil*, Katarzyna Kuć-Czajkowska**

Polityka lokalna poza systemem – nadużycia w samorządzie gminnym w Polsce

**Local Politics Outside the System
– Abuses in Municipal Government in Poland**

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: gmina, nadużycia, władza, polityka lokalna, wybory

Key words: municipality, abuses, power, local politics, elections

Abstrakt: Samorząd terytorialny w Polsce funkcjonuje w oparciu o regulacje prawne, zgodnie z zasadami pomocniczości, domniemania kompetencji, decentralizacji i niezależności finansowej. Ustawodawca powierzył jednostkom samorządu realizację zadań wpisujących się w politykę publiczną. Samorządowcy związani są szeregiem obowiązków, nakazów i zakazów. Wszystko to miało wyeliminować nadużycia w funkcjonowaniu samorządu. W praktyce, polityka lokalna uwzględnia szereg czynników spoza systemu samorządu terytorialnego, w tym patologię. Celem artykułu jest diagnoza nadużyć (patologii) występujących w samorządzie gminnym w Polsce i ustalenie odpowiedzi na pytania: jakie nadużycia (patologie) występują w wyborach samorządowych i funkcjonowaniu samorządu gminnego w Polsce? Czy nadużycia wpływają na kreowanie i realizację polityki lokalnej?

Abstract: Local government in Poland operates on the basis of legal regulations, according to the principles of subsidiarity, presumption of competence, decentralization, and financial independence. The legislator entrusted it with the implementation of tasks consistent with public policy. Local government officials received a number of competences, obligations

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5684-9869>; dr hab., Katedra Administracji Publicznej, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Wydział Politologii i Dziennikarstwa, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin. E-mail: justyna.wasil@mail.umcs.pl.

** ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1098-7286>; dr hab., prof. UMCS, Katedra Administracji Publicznej, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Wydział Politologii i Dziennikarstwa, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin. E-mail: katarzyna.kuc-czajkowska@mail.umcs.pl.

and orders and prohibitions. All this was intended to eliminate abuses in the functioning of local government. In practice, despite maintaining the above-outlined norms and regulations, local policy takes into account a number of factors outside the municipal government system. The aim of the article is to diagnose the abuses (pathologies) occurring in municipal government in Poland and to answer the following questions: what abuses (pathologies) occur in local elections and the functioning of municipal government in Poland? Do these abuses influence the creation and implementation of local policy?

Wprowadzenie

Reformy samorządu terytorialnego są przeprowadzane w całej Europie¹. Polska nie jest odosobnionym przykładem. Od 1990 roku zmiany w samorządzie koncentrowały się m.in. na wzmocnieniu władzy wykonawczej: zmniejszeniu liczby członków organu uchwałodawczego (2001), przejściu od kolegialnej formy władzy wykonawczej do jej monokratycznej postaci oraz od pośredniego do bezpośredniego sposobu wyboru organu wykonawczego gminy (2002)². Przepisy dotyczące sposobu podziału mandatów też były kilkakrotnie nowelizowane, m.in. wprowadzono jednomandatowe okręgi wyborcze w gminach niebędących miastami na prawach powiatu (2011), z czego z czasem się wycofano. W 2018 roku wydłużono kadencję organów władzy samorządowej z 4 do 5 lat, wprowadzono dwukadencyjność dla organu wykonawczego gminy³, oraz zmiany służące wzmocnieniu organu uchwałodawczego: przyznano dodatkowe uprawnienia przewodniczącemu rady, radnym, radzie (m.in. przewodniczący rady może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy, radny ma prawo uzyskiwania informacji, materiałów, wglądu w działalność urzędu gminy, rady zostały zobowiązane do powołania komisji rozpatrującej skargi, wnioski i petycje dotyczące działalności organu wykonawczego)⁴. Opisane zmiany oznaczają różne konsekwencje dla funkcjonowania organów władzy samorządowej i społeczności lokalnych.

¹ Zob. J. Wojnicki, *Decentralizacja władzy publicznej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Aspekt ustrojowo-politologiczny*, Warszawa 2014; L. Rajca (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa 2010.

² B. Kotarba, *Ewolucja organów gminy jako element transformacji systemowej Polski po 1989 roku*, «Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis Studia Politologica» 2020, nr 24, s. 167–170; A. Surówka, *Zmiana systemu wyborczego do rad gmin a łączność z wyborcami*, «Polityka i Społeczeństwo» 2015, nr 3(13), s. 96–112.

³ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy*, Dz.U. 2011, Nr 21, poz. 112 ze zm.

⁴ Ustawa z 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, Dz.U. 2024, poz. 1465 ze zm.; A. Wierzbica, *Pozycja prawna komisji skarg, wniosków i petycji*, «Gdańskie Studia Prawnicze» 2020, nr 1(45), s. 52–60.

Realizując cel artykułu – diagnozę nadużyć (patologii) występujących w samorządzie gminnym w Polsce, starano się ustalić odpowiedź na pytania: jakie nadużycia (patologie) występują w związku z wyborami samorządowymi i funkcjonowaniem samorządu gminnego w Polsce? Czy nadużycia wpływają na kreowanie i realizację polityki lokalnej? Autorzy starają się zweryfikować hipotezę: Występowanie patologii i nadużyć związanych z zdobyciem oraz utrzymaniem władzy w samorządzie gminnym w Polsce przekłada się na fasadowość i ograniczenie skuteczności mechanizmów demokratycznych w procesie kreowania i realizacji polityki lokalnej. Zakres czasowy analizy obejmuje lata 1990–2025.

Stan badań

Publikacje dotyczące ustroju i organizacji samorządu terytorialnego w Polsce, autorstwa I. Lipowicz⁵, B. Dolnickiego⁶, H. Izdebskiego⁷, pozwalają na prześledzenie m.in. zmian w samorządowym prawie wyborczym. Przywództwo lokalne jako przedmiot badań zostało na różne sposoby opisane w literaturze, np. R. Rao, N. Berg⁸, a w kontekście samorządu w Polsce np. P. Swianiewicz i U. Klimska⁹, M. Kotras¹⁰, J. Wasil¹¹. Zagadnienia związane z wyborami, kampaniami na szczeblu lokalnym i ich medialnym relacjonowaniem, także z perspektywy regionalnej można znaleźć w książkach: A. Turskiej-Kawy¹²; M. Adamiak-Szysiak, B. Romiszewskiej, A. Łukasik-Tureckiej¹³, K. Tybuchowskiej-Hartlińskiej¹⁴, T. Koziełły i D. Szczepańskiego¹⁵, R. Alberskiego¹⁶,

⁵ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.

⁶ B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym: komentarz*, Warszawa 2016.

⁷ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020.

⁸ R. Rao, N. Berg (red.), *Transforming Political Leadership in Local Government*, London 2005.

⁹ P. Swianiewicz, U. Klimska, *Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce*, «Studia Regionalne i Lokalne» 2003, nr 4(14).

¹⁰ M. Kotras, *Przywództwo polityczne na poziomie regionu. Przykład województwa łódzkiego*, Łódź 2009.

¹¹ J. Wasil, *Przywództwo lokalne kobiet w Polsce. Studium gmin wiejskich*, Lublin 2023.

¹² A. Turska-Kawa, *Osobowościowe uwarunkowania zachowań wyborczych. Studium województwa śląskiego*, Toruń 2013.

¹³ M. Adamiak-Szysiak, B. Romiszewska, A. Łukasik-Turecka, *Barwy wyborczej kampanii samorządowej 2014 roku na Lubelszczyźnie*, Lublin 2016.

¹⁴ K. Tybuchowska-Hartlińska, *Wybory do samorządu terytorialnego w Polsce. Dwadzieścia lat doświadczeń w subregionie ciechanowskim*, Toruń 2013.

¹⁵ T. Koziełło, D. Szczepański (red.), *Geografia wyborcza Polski. Interpretacje postaw i zachowań obywateli*, Rzeszów 2017.

¹⁶ R. Alberski (red.), *Wybory samorządowe na Dolnym Śląsku w 2006 roku. Wzorce rywalizacji w lokalnych systemach politycznych*, Wrocław 2008.

A. Gendźwiłła i U. Kjaer¹⁷, S. Bartnickiego, M. Alimowskiego, M.A. Góreckiego¹⁸. Ponadto, istotne dla tytułowego zagadnienia były prace dotyczące koabitacji¹⁹, traktowanej jako konsekwencja systemu wyborczego, autorstwa B. Dziemidok-Olszewskiej²⁰, M. Banaś i P. Lechowicza²¹, M. Sidor, K. Kuć-Czajkowskiej, J. Wasil²², M. Zawadzkiej²³.

Metodologia

Na potrzeby artykułu zastosowano kilka metod badawczych. Metoda instytucjonalno-prawna miała na celu ukazanie pozycji organów władzy w gminie. Poprzez zastosowanie metody behawioralnej próbowano wykazać, jak zachowują się przedstawicielskie organy władzy w warunkach koabitacji oraz wobec prób zdobycia i utrzymania władzy. Wykorzystano też analizę treści artykułów prasowych w celu zidentyfikowania patologii i nadużyć w samorządzie lokalnym. Na potrzeby artykułu skorzystano z części danych zebranych w ramach grantów NCN²⁴. W przypadku pierwszego badano koabitację na poziomie gminnym, analizując wyniki wyborów podane przez PKW z lat 2006, 2010 i 2014, ze szczególnym uwzględnieniem przynależności radnych do komitetów wyborczych, co pozwoliło ustalić odsetek gmin spełniających

¹⁷ A. Gendźwiłł, U. Kjaer, *The second-order election model and the performance of political parties in municipal elections*, «Party Politics» 2023, vol. 29, nr 6, s. 1178–1185.

¹⁸ S. Bartnicki, M. Alimowski, M.A. Górecki, *The anomalous electoral advantage: Evidence from over 17,000 mayoral candidacies in Poland*, «European Journal of Political Economy» 2022, vol. 72, s. 102–109.

¹⁹ Koabitacja jest z reguły opisywana z punktu widzenia administracji centralnej, np. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny V Republiki w okresie kohabitacji (1986–1988)*, «Studia Prawnicze» 1989, nr 2–3, s. 219. Termin ten może być też stosowany w odniesieniu do szczebla gminnego, zob. M. Sidor, K. Kuć-Czajkowska, J. Wasil, *Koabitacja na poziomie gminnym w Polsce*, Warszawa 2017.

²⁰ B. Dziemidok-Olszewska, *Koabitacja w perspektywie porównawczej (na przykładzie V Republiki Francuskiej i Polski)*, [w:] T. Koziełło, P. Maj, W. Paruch (red.), *Adaptacja – reforma – stabilizacja. Przestrzeń publiczna we współczesnych systemach politycznych*, Rzeszów 2010.

²¹ M. Banaś, P. Lechowicz, *Koabitacja a trwałość gabinetów koalicyjnych w Polsce po 1991 roku*, «Polityka i Społeczeństwo» 2015, nr 4, s. 5–24.

²² M. Sidor, K. Kuć-Czajkowska, J. Wasil, *Koabitacja...*

²³ M. Zawadzka, *Czy rada gminy może się stać graczem blokującym? Relacje pomiędzy radą gminy a wójtem w układach władzy podzielonej*, «Studia Polityczne» 2023, vol. 51, nr 2, s. 29–48.

²⁴ NCN Opus6, *Koabitacja na poziomie gminnym w Polsce*, umowa UMO-2013/11/B/H55/03537 – kierownik M. Sidor; zespół: K. Kuć-Czajkowska, J. Wasil; NCN Miniatura5, umowa 2021/05/X/H55/01432, *Między katastrofą ekologiczną a życiem codziennym w gminie. Postawy lokalnych liderów wobec wdrażania działań proekologicznych w Polsce, Słowenii i Włoszech* – projekt J. Wasil.

warunki do powstania koabitacji. W ramach drugiego grantu, skorzystano z metody ilościowej (ankiety online) celem ustalenia postawy samorządowców, m.in. wobec kwestii ochrony środowiska. Badania przeprowadzone w Polsce, Włoszech, Słowenii na przełomie 2022/2023 objęły celowo wybrane gminy. W ankiecie wzięło udział 326 radnych i burmistrzów z trzech państw.

Zdobywanie władzy

Od 1990 roku zmniejszono liczbę radnych, wprowadzono bezpośrednio wybory burmistrza²⁵, rozszerzono kompetencje przewodniczącego rady o możliwość wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędu w zakresie obsługi prac rady, wprowadzono raport o stanie gminy, dyskusję i głosowanie wotum zaufania²⁶. Szczególnie wprowadzenie bezpośrednich wyborów organu wykonawczego doprowadziło do przyjęcia modelu prezydenckiego w gminach²⁷. Stworzyło to szereg problemów między organami władzy, szczególnie kiedy burmistrz pochodzi z innego komitetu/opcji politycznej i nie cieszy się poparciem większości w radzie. Współpraca między tymi organami jest wówczas utrudniona albo wymuszona. W wielu jednostkach zmianom tym towarzyszyło zjawisko wielokadencyjnego burmistrza i radnych. Wszystko to przesunęło akcent ze społecznego podejścia do sprawowania mandatu na profesjonalny charakter podejmowanych działań. Zmiany ukierunkowały proces decyzyjny w stronę: albo bezrefleksyjnego współdziałania (monowładzy), gdy burmistrz cieszy się poparciem większości radnych w radzie; albo bezrefleksyjnego konfliktu, gdy burmistrzowi brakuje większościowego poparcia w radzie gminy i ma trudność z realizacją polityki lokalnej (koabitacja konfliktowa). Dzieje się to w każdym przypadku kosztem interesów lokalnej społeczności.

Na powstawanie i intensywność koabitacji w gminach wpływają dwa czynniki. Pierwszym z nich jest sposób wyboru organu wykonawczego, drugim ordynacja wyborcza przyjęta w wyborach do rad i częściej pojawia się w przypadku proporcjonalnego podziału mandatów niż w systemie głosowania większościowego z okręgami jednomandatowymi. Samo zjawisko nie zawsze ma charakter patologiczny. Występuje wówczas, gdy między władzami gminy dochodzi do konfliktów, zarówno merytorycznych, jak i personalnych.

²⁵ Oznacza też wójta i prezydenta miasta.

²⁶ Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. 2018, poz. 130.

²⁷ H.O. Larsen, *Transforming political leadership: Models, trends and reforms*, [w:] R. Berg, N. Rao (red.), *Transforming...*, s. 200–203.

Badania nad koabitacją wykazały, że gminy, w których w skład rady weszli przedstawiciele tylko dwóch komitetów wyborczych (komitet burmistrza był w mniejszości) lub w przypadku kilku komitetów, jeśli jeden z nich miał większość w radzie i zdecydowanie sprzeciwił się władzy wykonawczej, są narażone na konfliktową koabitację. Łatwiej jest wypracować pokojową koabitację, jeśli w skład rady weszli przedstawiciele co najmniej 3 komitetów wyborczych, z których żaden nie uzyskał bezwzględnej większości. Zgodnie z teorią budowania minimalnej koalicji zwycięskiej²⁸, wysiłki na rzecz budowania relacji niezbędnych do efektywnego zarządzania gminą są ukierunkowane na zapewnienie większości przynajmniej jednego głosu w radzie. Sytuacja występująca w przypadku koabitacji pokojowej też może wiązać się z patologiami, np. brak dyskusji podczas posiedzeń rady, rozpatrywanie wotum zaufania dla burmistrza bez dyskusji, rzadko odbywające się posiedzenia komisji, skarg, wniosków i petycji, rola rady gminy jest sprowadzona do „maszynki” do głosowania.

Skalę koabitacji w polskich gminach można szacować po wyborach z 2010 roku na 52% jednostek, 2014 roku – 49,5% i w 32% gmin powtórzyła się w 2010 i 2014 roku (mapa 1).

Kolejny problem, w okresie powyborczym w miastach prowadzone są oficjalne rozmowy, w tym podpisywane są umowy koalicyjne. Jednak wobec braku możliwości zawarcia trwałego sojuszu, samorządowcy uciekają się do mniej formalnych metod, niekiedy nadużyć. Radni lub członkowie ich rodzin są zatrudniani w spółkach i jednostkach organizacyjnych gminy, decyzje uzależniane są od lojalności politycznej, co skutkuje tworzeniem lokalnych „układów władzy”, grup interesów, w tym lobby deweloperskiego²⁹ i często

²⁸ W. Riker, P. Ordeshook, *A Theory of the Calculus of Voting*, «American Political Science Review» 1968, nr 62(1), s. 25–42; W. Betkiewicz, *Determinanty składu koalicji w sejmikach wojewódzkich w 2010 roku. Cele programowe czy stanowiska w zarządach?*, [w:] E. Nalewajko (red.), *Radni sejmików wojewódzkich. Role i konteksty*, Warszawa 2011, s. 23–56.

²⁹ Faworyzowanie deweloperów (rządy deweloperów), uprzywilejowanej grupą w procesie uzyskiwania pozwoleń na budowę potwierdzają badania (wywiady pogłębione) przeprowadzone przez M. Drzonka, M. Drzonka, B. Mazurkiewicza i H. Pachciarka w 4 miastach. Oto wypowiedzi respondentów:

- *Deweloperzy w Mieście mają za duży wpływ na różne rozwiązania. (...) nawet radni z klubu prezydenckiego zauważyli, że to jest niekorzystne dla mieszkańców, że takie sprzyjanie deweloperom (jednemu wtedy), zupełnie jest przegięciem i to bardzo mocnym, bo jeżeli ktoś nabywa teren zielony, wie co może na terenie zielonym być, a potem jest próba zmiany tej uchwały, żeby radni zmienili, żeby dopuścili tam zabudowę, no to nie powinno tak być;*
- *My to nazywamy lobby deweloperskim w Mieście. Faktycznie zadbali o to, żeby w różnych miejscach Miasta zagwarantować możliwość budowy czego sobie zażyczą, nie ma ograniczeń, jeśli chodzi o wysokość, gęstość zabudowy. (...) Przez ostatnie lata był intensywny proces przepływu nieruchomości, koncentracji nieruchomości u takich inwestorów, którzy potrafią prowadzić duże inwestycje, to ci inwestorzy mają określone*

Mapa 1. Występowanie koabitacji w polskich gminach

jasnoszary – gminy bez koabitacji
 szary – gminy z koabitacją w 2010 r.
 ciemnoszary – gminy z koabitacją w 2014 r.
 czarny – gminy z koabitacją w 2010 i 2014 r.

Źródło: M. Sidor, K. Kuć-Czajkowska, J. Wasil, *Koabitacja na poziomie gminnym w Polsce*, Warszawa 2017, s. 29.

wymagania. Wydaje się, że to oni potrafią wygzekwować od tego prezydenta, który nigdy (...) nie sprzeciwił się wpływowi deweloperskim w Mieście. (...) Uważam, że prezydent jest na pasku wielkiego kapitału, dba o jego interes, a nie o interes mieszkańców;

- *Kwestia lobby deweloperskiego w mieście, to ma i dobre i złe skutki. Na pewno miasto poprzez to, że tak dużo się buduje w Mieście nowych inwestycji deweloperskich jest jednym z niewielu miast w Polsce, które ma dodatnie saldo (...) migracji. Czyli jest miasto, które rozwija się, przyciąga ludzi. Natomiast niesie to ze sobą negatywne skutki, po pierwsze rozlewania miasta, po drugie betonowania wielu miejsc w mieście, (...) które powodują różnego rodzaju zagrożenia powodziowe;*
- *Hasło „rządzą deweloperzy” jest u nas prawdziwe. (...) Ich oczekiwania są spełniane szybko, czasem nawet na wyrost. (...) Chociażby w ten sposób, że nie uchwalamy planów. Dostają te „WZ”-tki i my się o nich dowiadujemy, jak już jest za późno (M. Drzonek, M. Drzonek, B. Mazurkiewicz, H. Pachciarek, *Władza lokalna realnie. Percepcja miejskich samorządowców*, Szczecin 2025, s. 48–49, 77–78, 91–92, 148). Ustawodawca, obserwując powyższy proceder obrał kierunek zmian w prawie samorządowym mający na celu ograniczenie wpływu deweloperów na podejmowanie decyzji przez gminy. Odbędzie się to za pośrednictwem przepisu ustawowego upoważniającego*

bezrefleksyjnym popieraniem decyzji burmistrza³⁰. Wyraźny związek między układem sił we władzach gminy sprawia, że organ wykonawczy nie jest rzeczywiście rozliczany ze swojej działalności, a niekiedy ignoruje radę, np. nie bierze udziału w sesjach (Warszawa). Decyzje o wotum zaufania, abso-lutorium nie zależą od zaangażowania, sposobu postępowania burmistrza, przesłanek merytorycznych, ale od tego, czy dysponuje poparciem większości w organie uchwałodawczym, a decyzja często jest warunkowana politycznie³¹. Personalizacja władzy, tzn. nadmierna koncentracja władzy w rękach burmistrza, wielokadencyjność prowadząca do utrwalania nieformalnych struktur wpływu, osłabiona funkcja kontrolna rady gminy – wszystko to wynik pozycji ustrojowej rady, ale też słabości części radnych nieprzygotowanych do pełnienia mandatu. Sytuacja np. w Lublinie ilustruje, jak długo-letnie sprawowanie urzędu zmieniło rolę Prezydenta i relacje z Radą Miasta. W kolejnych kadencjach – piszą A. Szymański, A. Bejm, I. Bokszczanin-Gołaś, W. Gagątek, A. Stamm-Korecka – Prezydent osłabiał lojalność partyjną, tworząc bezpartyjną grupę wsparcia poprzez polityczne negocjacje i wymianę korzyści. W trakcie kolejnych kadencji zbudował silną bazę polityczną, osłabiając zarówno PO i PiS. Utworzył ponadpartyjny blok Wspólny Lublin, często nazywany „układem lubelskim”. Relacje między władzą wykonawczą a uchwałodawczą przeszły z koabitacji (2010–2018) na „prezycjonalizm miejski” z dominującym Prezydentem coraz bardziej marginalizującym Radę³². W ten sposób mieszkańcy, pomimo zainteresowania sprawami lokalnymi i zaangażowania w proces decyzyjny, stają się zakładnikami systemu lokalnego, tj. sieci lokalnych powiązań, nieformalnych relacji.

Marginalizowanie radnych potwierdzają badania przeprowadzone na przełomie 2022/2023 roku w Polsce, Słowenii i Włoszech, gdzie ponad połowa pytaných (58%) ma poczucie wpływu na proces decyzyjny (wykres 1). Jest to uzasadnione, ponieważ prawie 31% badanych to przedstawiciele organu wykonawczego. Dodatkowo, niektórzy radni byli członkami rządzącej więk-

do wydawania warunków zabudowy wyłącznie właścicielom działek, którego wdrożenie zaplanowano na 2027 rok. Zob. R. Krupa-Dąbrowska, *Resort rozwoju podjął decyzję. Warunki zabudowy tylko dla właścicieli działek*, <https://www.gazetaprawna.pl/firma-i-prawo/artykuly/10603760,resort-rozwoju-podjal-decyzje-warunki-zabudowy-tylko-dla-wlascieli.html> (4.01.2026).

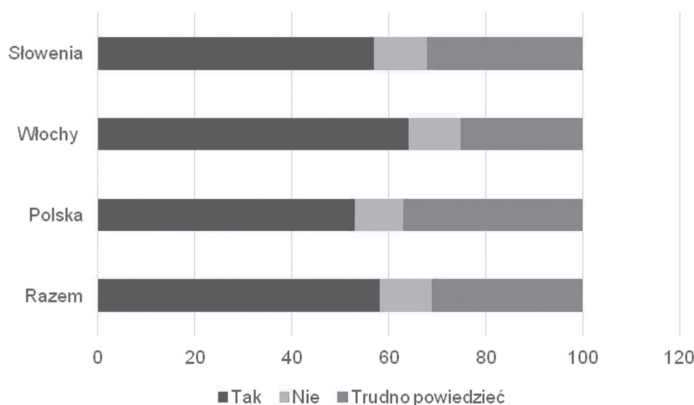
³⁰ J. Wasil, K. Kuć-Czajkowska, M. Sidor, *Consequences of the electoral system in Polish municipalities – pathologies and abuses*, «Polish Political Science Yearbook» 2018, vol. 47, nr 3, s. 485.

³¹ Zob. B. Kotarba, *Raport i debata o stanie gminy jako narzędzie rozliczalności władz lokalnych*, «Polityka i Społeczeństwo» 2024, nr 22(3), s. 144–160.

³² A. Szymański, A. Bejma, I. Bokszczanin-Gołaś, W. Gagątek, A. Stamm-Korecka, *Democratisation and De-democratisation in Multi-level Democracy in Poland*, London 2025, s. 115–116.

szości w radzie. Istotne dla omawianej tematyki jest prawie 11% radnych, którzy wskazują na brak poczucia wpływu na proces decyzyjny, powołując się na swoją pozycję jako mniejszości opozycyjnej. W szczegółach, brak poczucia wpływu deklarowało 10% samorządowców z Polski, a kolejne 37% nie potrafiło jednoznacznie stwierdzić, czy ów wpływ odczuwa – łącznie było to 47%. Podobnie było w Słowenii (11% i 32%, co łącznie dało 43% ankietowanych w tym państwie), oraz w mniejszym stopniu we Włoszech (11% i 25% – łącznie 36%).

Wykres 1. Brak poczucia wpływu samorządowców na proces decyzyjny w Polsce, Słowenii, Włoszech (%)



Źródło: badania własne.

Utrzymanie władzy

Można wymienić przykłady nadużyć związanych z utrzymaniem władzy samorządowej. Pierwszy problem to faktyczne zamieszkiwanie radnego w mieście, w którym kandyduje i sprawuje mandat. Wraz ze wzrostem zamożności Polaków coraz częściej spotyka się sytuacje, w których radna/radny jest właścicielem przynajmniej dwóch mieszkań/domów. Najczęściej jest tak, że radni posiadają mieszkanie w mieście i dom w granicach administracyjnych innej gminy. Przedkładając oświadczenie o miejscu zamieszkania do rady miasta deklarują, że zamieszkują w mieście. W rzeczywistości ich stałym miejscem zamieszkania jest dom w podmiejskiej gminie. Za miejsce stałego zamieszkania uważa się bowiem miejsce, w którym dana osoba wykonuje podstawowe funkcje życiowe: mieszka, je, śpi, odpoczywa, przechowuje rzeczy niezbędne do codziennego funkcjonowania. Jeżeli powyższa przesłanka nie zachodzi lub wygaśa, mandat radnego powinien zostać wygaszony przez radę miasta

albo wojewoda może to uczynić postanowieniem zastępczym³³. W praktyce radny podejrzewany o niezamieszkanie w mieście, zachowuje mandat. Dotyczy to radnych z różnych opcji politycznych. Dzieje się tak, gdy większość radnych reprezentuje tą samą opcję polityczną co burmistrz albo radny jest politycznie powiązany z większością w radzie. W ten sposób praktyka przyczyniała się do sytuacji, w której miastem rządzą „podmiejscy radni”, biorąc udział w procesie decyzyjnym mieszkając w innej gminie i nie odczuwając skutków własnych decyzji³⁴. Sytuacja taka wystąpiła w Olsztynie, a ostatnio w Lublinie³⁵.

Aby wpływać na politykę lokalną, konieczne jest sprawowanie władzy przez więcej niż jedną kadencję. W Polsce, w 2018 roku wprowadzono ograniczenie możliwości sprawowania funkcji burmistrza w tej samej gminie przez więcej niż dwie kadencje. O utrzymanie władzy zabiegają samorządowcy, lobbując w parlamencie za zniesieniem dwukadencyjności³⁶. Samorządowcy „przygotowali się” do obejścia przepisów i podejmują działania mające na celu zmianę statusu gminy wiejskiej na miejską albo miejsko-wiejską, aby móc kandydować w wyborach w 2029 roku³⁷. W Polsce jest mniej niż 2,5 tys. gmin, z czego około 80% to gminy wiejskie, a ponadto istnieją gminy miejsko-wiejskie i miejskie³⁸. Zdaniem części samorządowców, w przypadku wójtów z gmin wiejskich istnieje możliwość kandydowania w kolejnych wyborach w tej samej gminie. Dane (wykres 2) potwierdzają wyraźny wzrost liczby zmian statusu gmin³⁹. W latach 2000–2018 było to 56 gmin. Natomiast w krótszym okresie 2019–2025 proces ten przyspieszył i dotyczył 90 gmin z rekordowym 2024 roku, gdzie zmiana statusu objęła 34 gminy.

³³ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy...*

³⁴ M. Załączna, A. Antczak-Stępnik, „*Lex Developer*” in *Practice – The Scale of Application in the Largest Polish Cities*, «Real Estate Management and Valuation» 2022, vol. 30, nr 3, s. 87–89.

³⁵ Zob. K. Wiejak, *Sielsko i wiejsko, czyli podmiejskie życie radnych z klubu prezydenta Krzysztofa Żuka*, <https://jawnylublin.pl/lublin-podmiejskie-zycie-radnych-z-klubu-prezydenta-krzysztofa-zuka/> (2.05.2025).

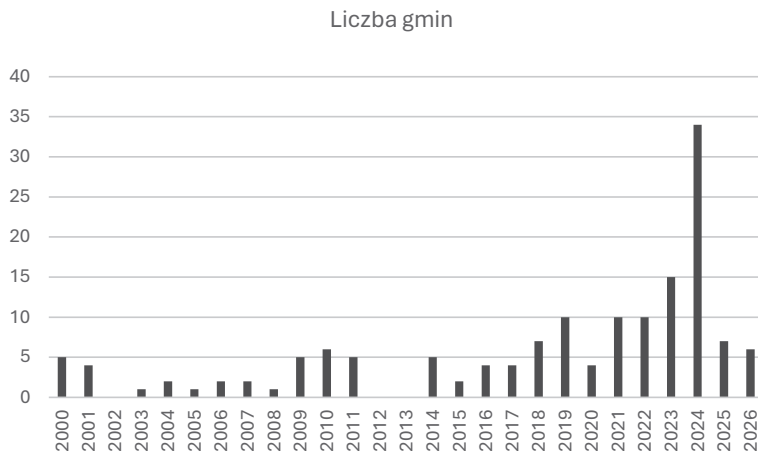
³⁶ Podczas przygotowywania artykułu projekt był procedowany w Sejmie.

³⁷ Przepisów ostatecznie rozstrzygających czy wraz ze zmianą statusu gminy z wiejskiej na miejsko-wiejską będzie możliwe „obejście” dwukadencyjności należy spodziewać się wraz z rozpoczęciem procesu rejestrowania kandydatów przed wyborami samorządowymi w 2029 r. Na tę chwilę opisany *case study* nosi znamiona rozważań akademickich.

³⁸ GUS, *Podział administracyjny Polski*, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/> (3.01.2026).

³⁹ Innym powodem zmiany statusu z gminy wiejskiej w miejską może być pozyskiwanie środków UE na rewitalizację centrów.

Wykres 2. Zmiana statusu gmin wiejskich na miejskie i miejsko-wiejskie w Polsce w latach 2000–2026



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Trzeba dodać, że aby uzyskać status miasta, gmina musi spełnić warunki: przestrzenno-urbanistyczne, historyczno-administracyjne, funkcjonalno-demograficzne, polityczne⁴⁰. Tymczasem status przyznawany jest gminom, które

⁴⁰ Kryteria, które trzeba spełnić, aby uzyskać status miasta:

- przestrzenno-urbanistyczne: posiadanie odpowiedniej infrastruktury technicznej i komunalnej (całe miasto musi być zaopatrzone w gaz, wodę, kanalizację, posiadać m.in. sieć ciepłowniczą, oczyszczalnię ścieków, prowadzić selektywną zbiórkę odpadów); posiadanie uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego uwzględniającego rozbudowę przyszłego miasta; posiadanie miejskich cech funkcjonalno-przestrzennych (układ urbanistyczny z rynkiem, zwarta zabudowa miejska, asfaltowa nawierzchnia ulic, kanalizacja deszczowa, chodniki, oświetlenie uliczne itp.); posiadanie wyraźnie rozwiniętego centrum; brak zabudowy rolnej na obszarze zwartej zabudowy; brak elementów funkcjonalno-przestrzennych nieodpowiednich dla miast (brak zwartej zabudowy); odpowiednie określenie granic (działek) nowego miasta;
- historyczno-administracyjne: posiadanie w przeszłości praw miejskich lub bycie ważnym ośrodkiem administracyjnym; posiadanie wystarczającej liczby instytucji pełniących ponadlokalne funkcje miastotwórcze: pełnienie funkcji siedziby gminy (choć dopuszczalne są wyjątki, np. w gminie Nowe Skalmierzyce, a dawniej także w gminach Święta Katarzyna, Silnowo i Bodzanów); bycie jedynym miastem w gminie (choć obecnie w Polsce nie ma gminy z dwoma miastami, zgodnie z polskim prawem miasto może być jednostką pomocniczą gminy); posiadanie herbu;
- funkcjonalno-demograficzne: wymóg posiadania odpowiedniej liczby mieszkańców; zatrudnienie 2/3 ludności poza rolnictwem;
- polityczne: poparcie większości mieszkańców planowanego miasta i okolicznej gminy w konsultacjach; pozytywna opinia wojewody. Zob. Rozporządzenie z 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących

nie zawsze spełniają kryteria, np. od 2010 roku nie jest przestrzegany próg 2 tys. mieszkańców, w Wiślicy z 500 mieszkańcami (2018 r.) czy Opatowcu z 330 mieszkańcami (2019 r.) utworzono miasta.

Przestrzenią do powstawania patologii w kontekście utrzymania władzy jest też polityka informacyjna gminy/miasta, która bardzo często jest wspierana przez podmioty zewnętrzne (firmy PR), albo przy zaangażowaniu profesjonalistów – dział z rzecznikiem prasowym. W ten sposób kreowany jest wizerunek gminy i przedstawicieli władz (rady, burmistrza)⁴¹. Zjawisko to nasila się przed wyborami samorządowymi. Polityka informacyjna, która powinna być budowana w oparciu o dostęp do informacji publicznej, rozszerza się na działania PR w mediach społecznościowych. Dotyczy to też gazet wydawanych przez urzędy, kolorowych, na kredowym papierze, relacjonujących osiągnięcia dzieci, klubów sportowych, występy orkiestr, a na co drugim zdjęciu potwierdzającym sukcesy widnieje burmistrz. Manipulacja polega na tym, że informacje istotne dla procesu decyzyjnego, niekiedy niewygodne dla wizerunku władz, spychane są na dalszy plan w sferze medialnej. Skalę zjawiska obrazuje wzrost liczby czasopism wydawanych przez samorządy na tle zmniejszającej się ogólnej liczby takich periodyków. W 2021 roku w Polsce ukazywało się 728 tytułów lokalnych i 868 lokalnych tytułów urzędowych (periodyków wydawanych przez urzędy, spełniających definicję mediów samorządowych). Dla porównania, liczba tytułów lokalnych (niezależnych) zmalała w 2023 roku do 627 tytułów (zmiana – 13,9%), a liczba tytułów urzędowych zmalała do 835 (zmiana – 3,8%)⁴². Różnice te wpisują się w trend widoczny od kilku lat – porównywalna liczba tytułów wydawanych przez samorządy i znacznie zmniejszająca się liczba lokalnych gazet. Kwestia prasy samorządowej, nazywanej „samochwałkami władzy” okazała się na tyle problematyczna, że pojawił się postulat zakazu wydawania przez samorządy takich tytułów⁴³.

tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach, Dz.U. 2014, poz. 310.

⁴¹ Z. Chmielewski, P. Kuca, R. Polak (red.), *Public relations i polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym*, Rzeszów 2015, s. 11–21.

⁴² *Ruch Wydawniczy w liczbach 2021. Raport Biblioteki Narodowej*, Warszawa 2022; *Ruch Wydawniczy w Liczbach 2024, Periodyki*, t. 80, Warszawa 2025.

⁴³ *Likwidacja prasy wydawanej przez samorządy? Ministerstwo pracuje nad przepisami*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoeczna/likwidacja-prasy-wydawanej-przez-samorzady-ministerstwo-pracuje-nad-przepisami,600911.html> (8.05.2025). Pomimo postulatów sformułowanych m.in. przez Stowarzyszenie Gazet Lokalnych i Watchdog Polska w momencie przygotowywania artykułu nie znalazło się w projekcie ustawy medialnej ograniczenie możliwości wydawania tytułów lokalnych finansowanych przez samorządy.

Partycypację obywatelską można również wykorzystać do utrzymania władzy. Uległa ona profesjonalizacji, stając się narzędziem PR. Konsultacje społeczne prowadzone przez samorządy są obowiązkowe, np. w odniesieniu do planów zagospodarowania przestrzennego czy kwestii środowiskowych, ale nie ma prawnego obowiązku wdrażania wyników tych konsultacji⁴⁴. W rezultacie samorządy szczytą się działaniami propartykypacyjnymi i podkreślają mnogość narzędzi służących temu celowi, choć *de facto* prezentują postawę antypartykypacyjną. W szczególności przykłady zagospodarowania przestrzennego i kwestii środowiskowych trudno pogodzić z uwzględnieniem oczekiwań mieszkańców i inwestorów, np. Górki Czechowskie w Lublinie. W tym przypadku profesjonalizacja samorządu oznacza szereg specjalnie zatrudnianych w tym celu urzędników oraz stworzenie procedur utrwalających biurokratyczne standardy, eliminujących autentyczne działania oddolne. Inny przykład, budżet obywatelski – narzędzie, w którym mieszkańcy w założeniu decydują o przeznaczeniu części budżetu danego miasta, gminy⁴⁵. Decyzje mogą być podejmowane bezpośrednio przez mieszkańców lub za pośrednictwem organizacji społecznych. Zdaniem badacza budżetu partycypacyjnego D. Kraszewskiego, wprowadzenie tego mechanizmu powoduje ponad 10% wzrost prawdopodobieństwa reelekcji na stanowisko burmistrza w kolejnych wyborach⁴⁶. Jest to korzyść dla samorządowców i ważny czynnik przyczyniający się do upowszechnienia tego mechanizmu. Budżet obywatelski w polskim przypadku jest przykładem formalizacji ruchów oddolnych i profesjonalizacji samorządu, do którego wdrożenia miasta na prawach powiatu zostały „zmuszone” w wyniku nowelizacji ustawy⁴⁷. W założeniu miała to być wizja współdecydowania i wpływu mieszkańców na kierunki rozwoju gminy. W praktyce okazuje się, że choć konkretne projekty wygrywają, to znaczna ich część z różnych przyczyn nie jest realizowana⁴⁸, a jedynie niecałe 1% rocznego budżetu jednostki trafia do budżetu obywatelskiego. Skala oddziaływania rzeczywistych efektów wdrożenia tego narzędzia ma wymiar marketingowy, służy utrzymaniu władzy, wygraniu wyborów, a nie zawsze współdecydowaniu.

⁴⁴ D. Jaśkowiec, *Partycypacja obywatelska w procesach decyzyjnych samorządu gminnego*, «Rocznik Administracji Publicznej» 2023, nr 9, s. 27–39.

⁴⁵ Zob. M. Sidor, *Budżet partycypacyjny – doświadczenia największych polskich miast*, [w:] K. Kuć-Czajkowska, M. Sidor (red.), *Miasta – społeczne aspekty funkcjonowania*, Lublin 2014, s. 37–62.

⁴⁶ D. Kraszewski, *Budżet obywatelski*, <https://www.maszglas.pl/strefa-wiedzy/budzet-obywatelski/budzet-obywatelski-krok-i/> (3.01.2026).

⁴⁷ Ustawa o samorządzie gminnym...

⁴⁸ M. Przybysz, *Niezrealizowane projekty Budżetu Obywatelskiego. Co się z nimi stało?*, <https://pulsagdanska.pl/polityka/budzet-obywatelski/niezrealizowane-projekty/RkocX9YmLelfaJO37RbB> (3.01.2026).

Podsumowanie

Celem artykułu była diagnoza nadużyć występujących w samorządzie gminnym w Polsce, zarówno tych w związku z wyborami samorządowymi, jak i w funkcjonowaniu organów władzy gminnej. Po 1990 roku samorząd terytorialny w Polsce był postrzegany jako najskuteczniejsza forma rządów w III RP. Ustrój samorządu podlegał reformom co kilka lat, aby równoważyć władzę wykonawczą i uchwałodawczą. Trzeba przy tym wskazać na nieścisłość w logice wprowadzania reform przez ustawodawcę i dwutorowe wzmocnienie rady i organu wykonawczego. W założeniu warunki ustrojowe faworyzują burmistrza w relacjach z radą, a w przypadku koabitacji pozycja burmistrza jest osłabiona przez działania radnych utrudniających proces decyzyjny (*casus* gminy Wydminy⁴⁹). Widać to w przypadku koabitacji konfliktowej, gdzie część lokalnych liderów koncentruje się na rozgrywkach politycznych, dąży do realizacji „swojej” koncepcji polityki, a nie działaniach na rzecz lokalnej społeczności. Tym samym, w celu niwelowania poczynań samorządowców „z pogranicza prawa” konieczne jest dążenie do dalszego równoważenia pozycji ustrojowej organu wykonawczego i uchwałodawczego. Zaleca się również utrzymanie dwukadencyjności w gminie, która może wpłynąć na zmniejszenie wpływów grup interesów, sieci zależności, lobby deweloperskich.

Odnosząc się do nadużyć wpływających na kreowanie i realizację polityki lokalnej, to problematyczna jest kwestia wykorzystywania narzędzi partycypacji obywatelskiej do celów marketingowych, tworząc wizerunek gminy, miasta partycypacyjnego. Dzieje się tak w przypadku, gdy mieszkańcy są zachęceni do udziału w konsultacjach społecznych i głosowania w budżecie obywatelskim, a władze kreują wizję istotnego wpływu na to, co będzie się działo w gminie. Stan ten utrwała polityka informacyjna prowadzona za pośrednictwem mediów społecznościowych i tytułów lokalnych wydawanych przez urzędy. Należy zatem ograniczyć wydawanie prasy samorządowej finansowanej przez urzędy i tym samym możliwość promocji gminy ukierunkowanej *de facto* na promocję liderów lokalnych.

Patrząc na zmiany jakie zaszły od 1990 roku, można stwierdzić, że samorząd gminny uległ profesjonalizacji praktycznie w każdym aspekcie: poprzez kolejne próby budowania relacji między organami przedstawicielskimi, świadczenie różnego rodzaju usług (społecznych, edukacyjnych, komunalnych) i realizację zadań związanych z infrastrukturą techniczną, cyfryzacją administracji, party-

⁴⁹ Zob. K.A. Kuć-Czajkowska, M. Sidor, J. Wasil, *Konfliktowe współistnienie organów przedstawicielskich na poziomie lokalnym. Przykład gminy Wydminy*, «Samorząd Terytorialny» 2017, nr 10, s. 30–46.

cypacją obywatelską, profesjonalizację relacji z interesariuszami, w tym mieszkańcami, inwestorami, aż po kreowanie polityki informacyjnej i wizerunku władz na wzór sektora prywatnego. Niektóre z tych procesów były wymuszone integracją Polski z UE, zmianami społecznymi, gospodarczymi, wyzwaniem ekologicznymi czy technologicznymi⁵⁰.

Obraz Polski lokalnej potwierdza zatem hipotezę, że występowanie patologii i nadużyć związanych ze zdobywaniem i utrzymaniem władzy w samorządzie gminnym przekłada się na proces kreowania i realizacji polityki lokalnej, sprzyjając ograniczeniu skuteczności mechanizmów demokratycznych. Patologie wpływają na politykę lokalną poprzez: deformację priorytetów rozwojowych (projekty służą osobom/grupom powiązanim z władzą), ograniczenie racjonalności decyzji, osłabienie zaufania społecznego i partycypacji obywatelskiej, reprodukcję lokalnych elit władzy kosztem konkurencji politycznej. Zjawiska te są odzwierciedleniem słabości demokracji i niskiego poziomu kultury politycznej⁵¹.

Bibliografia

- Adamik-Szysiak M., Romiszewska B., Łukasik-Turecka A., *Barwy wyborczej kampanii samorządowej 2014 roku na Lubelszczyźnie*, Lublin 2016.
- Alberski R. (red.), *Wybory samorządowe na Dolnym Śląsku w 2006 roku. Wzorce rywalizacji w lokalnych systemach politycznych*, Wrocław 2008.
- Banaś M., Lechowicz P., *Koabitacja a trwałość gabinetów koalicyjnych w Polsce po 1991 roku*, «Polityka i Społeczeństwo» 2015, nr 4.
- Bartnicki S., Alimowski M., Górecki M.A., *The anomalous electoral advantage: Evidence from over 17,000 mayoral candidacies in Poland*, «European Journal of Political Economy» 2022, vol. 72.
- Betkiewicz W., *Determinanty składu koalicji w sejmikach wojewódzkich w 2010 roku. Cele programowe czy stanowiska w zarządach?*, [w:] E. Nalewajko (red.), *Radni sejmików wojewódzkich. Role i konteksty*, Warszawa 2011.
- Bronisz U., Glinka K., Jadach-Sepiolo A., Kuć-Czajkowska K., Majcher A., Miszczuk A., Miszczuk P., Sienkiewicz M., Wojnicki J., *Regiony w procesie zmian – samorząd, kapitał terytorialny, ekologia, cyfryzacja*, Lublin 2025.
- Chmielewski Z., Kuca P., Polak R. (red.), *Public relations i polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym*, Rzeszów 2015.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym: komentarz*, Warszawa 2016.
- Drzonek M., Drzonek M., Mazurkiewicz B., Pachciarek H., *Władza lokalna realnie. Percepcja miejskich samorządowców*, Szczecin 2025.

⁵⁰ Zob. U. Bronisz, K. Glinka, A. Jadach-Sepiolo, K. Kuć-Czajkowska, A. Majcher, A. Miszczuk, P. Miszczuk, M. Sienkiewicz, J. Wojnicki, *Regiony w procesie zmian – samorząd, kapitał terytorialny, ekologia, cyfryzacja*, Lublin 2025, s. 9–10.

⁵¹ J. Wasil, K. Kuć-Czajkowska, M. Sidor, *Consequences...*, s. 485.

- Dziemidok-Olszewska B., *Koabitacja w perspektywie porównawczej (na przykładzie V Republiki Francuskiej i Polski)*, [w:] T. Koziełło, P. Maj, W. Paruch (red.), *Adaptacja – reforma – stabilizacja. Przestrzeń publiczna we współczesnych systemach politycznych*, Rzeszów 2010.
- Gendźwiłł A., Kjaer U., *The second-order election model and the performance of political parties in municipal elections*, «Party Politics» 2023, vol. 29, nr 6.
- Izdębski H., *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020.
- Jaśkowiec D., *Partycypacja obywatelska w procesach decyzyjnych samorządu gminnego*, «Rocznik Administracji Publicznej» 2023, nr 9.
- Kotarba B., *Ewolucja organów gminy jako element transformacji systemowej Polski po 1989 roku*, «Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis Studia Politologica» 2020, nr 24.
- Kotarba B., *Raport i debata o stanie gminy jako narzędzie rozliczalności władz lokalnych*, «Polityka i Społeczeństwo» 2024, nr 22(3).
- Kotras M., *Przywództwo polityczne na poziomie regionu. Przykład województwa łódzkiego*, Łódź 2009.
- Koziełło T., Szczepański D. (red.), *Geografia wyborcza Polski. Interpretacje postaw i zachowań obywateli*, Rzeszów 2016.
- Kraszewski D., *Budżet obywatelski*, <https://www.maszglos.pl/strefa-wiedzy/budzet-obywatelski/budzet-obywatelski-krok-i/> (3.01.2026).
- Kuć-Czajkowska K.A., Sidor M., Wasil J., *Konfliktowe współistnienie organów przedstawicielskich na poziomie lokalnym. Przykład gminy Wydminy*, «Samorząd Terytorialny» 2017, nr 10.
- Larsen H.O., *Transforming political leadership: Models, trends and reforms*, [w:] R. Berg, N. Rao (red.), *Transforming political leadership*, Nowy Jork 2005.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- Przybysz M., *Niezrealizowane projekty Budżetu Obywatelskiego. Co się z nimi stało?*, <https://pulsagdanska.pl/polityka/budzet-obywatelski/niezrealizowane-projekty/RkocX9YmLelfaJO37RbB>, (3.01.2026).
- Rajca L. (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa 2010.
- Rao R., Berg N. (red.), *Transforming Political Leadership in Local Government*, London 2005.
- Riker W., Ordeshook P., *A Theory of the Calculus of Voting*, «American Political Science Review» 1968, nr 62(1).
- Sidor M., *Budżet partycypacyjny – doświadczenia największych polskich miast*, [w:] K. Kuć-Czajkowska, M. Sidor (red.), *Miasta – społeczne aspekty funkcjonowania*, Lublin 2014.
- Sidor M., Kuć-Czajkowska K., Wasil J., *Koabitacja na poziomie gminnym w Polsce*, Warszawa 2017.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny V Republiki w okresie koabitacji (1986–1988)*, «Studia Prawnicze» 1989, nr 2–3.
- Surówka A., *Zmiana systemu wyborczego do rad gmin a łączność z wyborcami*, «Polityka i Społeczeństwo» 2015, nr 3(13).
- Swianiewicz P., Klimska U., *Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce*, «Studia Regionalne i Lokalne» 2003, nr 4(14).
- Szymański A., Bejma A., Bokszczanin-Gołaś I., Gagątek W., Stamm-Korecka A., *Democratisation and De-democratisation in Multi-level Democracy in Poland*, London 2025.
- Turska-Kawa A., *Osobowościowe uwarunkowania zachowań wyborczych. Studium województwa śląskiego*, Toruń 2013.
- Tybuchowska-Hatlińska K. (red.), *Wybory do samorządu terytorialnego w Polsce. Dwadzieścia lat doświadczeń w subregionie ciechanowskim*, Toruń 2013.

- Wasil J., Kuć-Czajkowska K., Sidor M., *Consequences of the electoral system in Polish municipalities – pathologies and abuses*, «Polish Political Science Yearbook» 2018, vol. 47, nr 3.
- Wasil J., *Przywództwo lokalne kobiet w Polsce. Studium gmin wiejskich*, Lublin 2023.
- Wierzbica A., *Pozycja prawna komisji skarg, wniosków i petycji*, «Gdańskie Studia Prawnicze» 2020, nr 1(45).
- Wojnicki J., *Decentralizacja władzy publicznej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Aspekt ustrojowo-politologiczny*, Warszawa 2014.
- Załączna M., Antczak-Stępiak A., *"Lex Developer" in Practice – The Scale of Application in the Largest Polish Cities*, «Real Estate Management and Valuation» 2022, vol. 30, nr 3.
- Zawadzka M., *Czy rada gminy może się stać graczem blokującym? Relacje pomiędzy radą gminy a wójtem w układach władzy podzielonej*, «Studia Polityczne» 2023, vol. 51, nr 2.