

# SAMORZĄD TERYTORYALNY

KWARTALNIK

1

(409)

styczeń–  
marzec  
2025

**Czy Polska potrzebuje  
zmian liczby gmin  
i (lub) powiatów?**

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

[www.czasopisma.wolterskluwer.pl](http://www.czasopisma.wolterskluwer.pl)



Wolters Kluwer

# TEORIA I PRAKTYKA – KARY W DYSCYPLINIE FINANSÓW PUBLICZNYCH

## KARY W DYSCYPLINIE FINANSÓW PUBLICZNYCH

Teoria i praktyka

Wojciech Bożek, Jerzy Lachowski  
Jacek Wantoch-Rekowski

 Wolters Kluwer

Kompleksowa analiza wybranych zagadnień odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Monografia jest przeznaczona dla prawników oraz pracowników administracji publicznej.

**Autorzy wyjaśniają m.in. takie zagadnienia, jak:**

- pojęcie i funkcje winy,
- okoliczności wyłaczające winę,
- stopnie szkodliwości deliktów dla finansów publicznych,
- rodzaje i skutki kar oraz zasady i przesłanki wymierzania kar.

Opierając się na orzecznictwie sądów administracyjnych i komisji orzekających oraz literaturze przedmiotu, autorzy omawiają również zasadę stosowania ustawy względniejszej dla sprawcy oraz zagadnienia dotyczące zarówno kary łącznej, przedawnienia karalności, przedawnienia wykonania kary, jak i zatarcia ukarania.

# SAMORZĄD TERYTORIALNY

**1**  
(409)

styczeń–  
marzec  
2025

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

[www.czasopisma.wolterskluwer.pl](http://www.czasopisma.wolterskluwer.pl)



Wolters Kluwer

**REDAKTOR NACZELNY**

Hubert Izdebski

**ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO**

Igor Zachariasz

**SEKRETARZ REDAKCJI**

Justyna Przedkańska (tel. 784 333 031; e-mail: justyna.przedanska@wolterskluwer.com)

**REDAKTOR JĘZYKA ANGIELSKIEGO**

Roman Wojtasz

**KOREKTA**

Justyna Szumiel

**RADA NAUKOWO-PROGRAMOWA**

Barbara Adamiak, Teresa Dębowska-Romanowska, Bogdan Dolnicki, Jan Jeżewski, Leon Kieres, Zygmunt Niewiadomski, Stanisław Prutis, Joanna Regulska, Czesława Rudzka-Lorentz, Mirosław Stec, Jerzy Stępień, Andrzej Wasilewski, Aleksandra Wiktorowska

**Za publikację naukową na łamach „Samorządu Terytorialnego” Autor otrzymuje 40 pkt.**

(zgodnie z załącznikiem do komunikatu Ministra Nauki z 5.01.2024 r. w sprawie wykazu czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych, wydanego na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2023 r. poz. 743 ze zm.).

Miesięcznik „Samorząd Terytorialny” jest ujęty w międzynarodowej bazie European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH+), indeksowany w bazie BazEkon oraz w bazie ICI Journals Master List za rok 2023 (ICV 2023 = 59.59).

„Samorząd Terytorialny” jest miesięcznikiem o profilu naukowym i profesjonalnym. Zajmuje się różnymi aspektami decentralizacji terytorialnej i w tym kontekście – problemami ustroju administracyjnego państwa oraz działalności władz lokalnych i regionalnych.

Wersję pierwotną (referencyjną) czasopisma stanowi wydanie papierowe.

© for „Samorząd Terytorialny” All rights reserved

**WYDAWCA:**

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
www.wolterskluwer.pl

**Dyrektor Działu Publikacji Periodycznych:**

Klaudia Szawłowska, klaudia.szawlowska@wolterskluwer.com

**Sekretariat:** czasopisma@wolterskluwer.pl

<https://www.wolterskluwer.com/pl-pl/solutions/czasopisma/samorzad-terytorialny>

**Sprzedaż i prenumerata:** Księgarnia internetowa Wolters Kluwer Polska [www.Profinfo.pl](http://www.Profinfo.pl)

– tel. +48 732 122 863 lub infolinia 801 044 545, e-mail: PL-prenumerata@wolterskluwer.com

Ruch – tel. 22 693 70 00 lub 801 800 803, Kolporter – tel. 801 40 40 44,

GLM – tel. +48 504 914 773, Garmond – tel. 22 837 30 08

**Skład i łamanie:** A.P. GRAF Paweł Sieńko, Warszawa

Nakład 500 egz.



# SAMORZĄD TERYTORIALNY

## ARTYKUŁY

**Paweł Swianiewicz**

Wpływ zewnętrznych aktorów na podejmowanie decyzji w samorządach gminnych w oczach radnych europejskich..... 7

**Iwona Sagan**

Czy Polska potrzebuje korekty podziału terytorialno-administracyjnego? ..... 22

**Rafał Matyja**

W sprawie zmian liczby gmin i powiatów ..... 29

**Łukasz Mikuła**

Reforma podziału gminnego i powiatowego z perspektywy politycznego realizmu ..... 46

**Marian Kachniarz**

Dylematy reform podziału terytorialnego Polski na poziomie lokalnym ..... 54

**Dawid Sześciło**

Założenia ustrojowego przesunięcia w samorządzie lokalnym ..... 76

**Arkadiusz Babczuk**

Czy Polska potrzebuje zmian liczby gmin i (lub) powiatów? ..... 83

**Adam Gendźwiłł**

Zanim pomyślimy o większych gminach, pomyślimy o współpracy.  
Głos w dyskusji o reformach podziału administracyjnego ..... 92

**Aleksandra Głowacka**

Statuty gmin. Autonomia i ograniczenia. Problemy praktyczne..... 101

**Natalia Osmelak**

Granica a wykluczenie – współpraca transgraniczna w zakresie organizacji lokalnego transportu zbiorowego..... 111

**Arkadiusz Babczuk, Robert Bobkier, Zbysław Dobrowolski, Sławomir Kotylak**

Ocena dopuszczalności zawierania umów przekraczających rok budżetowy przez dyrektora instytucji gospodarki budżetowej..... 123

## ORZECZNICTWO

**Dariusz Felcenloben**

Zniesienie współwłasności nieruchomości zabudowanej poprzez fizyczny pionowy podział budynku wraz z przynależnym gruntem – glosa krytyczna do uchwały Sądu Najwyższego z 22 czerwca 2017 r. (III CZP 23/17)..... 135

**Jakub Wilk**

Dochód osoby ubiegającej się o potwierdzenie prawa do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych – glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 6 października 2020 r. (III SA/Kr 201/20) ..... 147

**SPRAWOZDANIA****Aleksandra Pinkas**

Sprawozdanie z VI Ogólnopolskiej konferencji naukowej „Gazy zdekarbonizowane. Prawo zdywersyfikowanego łańcucha dostaw”, Wrocław, 19 listopada 2024 r. .... 155

**KONKURS**

Regulamin Konkursu „Samorządu Terytorialnego” im. Profesora Michała Kuleszy na najlepszą książkę z zakresu samorządu terytorialnego ..... 159

### WARUNKI PRZYJMOWANIA TEKSTÓW DO DRUKU w miesięczniku Samorząd Terytorialny

Redakcja przyjmuje teksty oryginalne o objętości 25.000–40.000 znaków ze spacjami, z wyraźnie zaznaczonym tytułem, podziałem na podrozdziały, podsumowaniem, przypisami, krótką notką o autorze oraz adresem e-mailowym. Materiały większe lub mniejsze albo już publikowane wymagają osobnej zgody Redaktora Naczelnego. Wymagania co do wielkości tekstu nie dotyczą polemik, glos, sprawozdań, recenzji itp. Tekst należy zaopatrzyć w abstrakt w języku polskim o objętości nie większej niż 1.200 znaków oraz słowa kluczowe. Autor może zaproponować tłumaczenie na język angielski tytułu tekstu, abstraktu oraz słów kluczowych, a także podać numer ORCID i adres e-mailowy w celu publikacji. Przypisy powinny być opracowane w tradycyjny sposób – na dole strony. Niezbędnym elementem jest również wykaz wykorzystanej w tekście literatury (bibliografia załącznikowa), a także podanie informacji o źródłach finansowania (jeżeli tekst jest efektem np. grantu), a w przypadku współautorstwa – podanie procentowego wkładu w publikację poszczególnych osób. Materiały wraz z danymi autora (stanowisko, adres, numer telefonu) prosimy przysyłać pocztą elektroniczną na adres [justyna.przedanska@wolterskluwer.com](mailto:justyna.przedanska@wolterskluwer.com).

Przekazując tekst do redakcji, autor przenosi na Wydawcę wyłączne prawo do jego publikacji. Nie drukujemy artykułów o charakterze opisowym, pozbawionych aspektu badawczego lub nowych treści interesujących poznawczo. Autor ponosi odpowiedzialność za aktualny stan prawny, orzecznictwa i doktryny. Redakcja zastrzega sobie prawo skracania tekstów, zmiany tytułów, śródtytułów oraz poprawek merytorycznych i stylistycznych, również w wersji angielskiej. Warunkiem publikacji tekstu jest odesłanie uprzednio podpisanej umowy z Wydawnictwem. Publikacje w „Samorządzie Terytorialnym” są nieodpłatne.

Podstawowe zasady recenzowania tekstów oraz wymagania dla autorów dotyczące ghostwritingu są dostępne na stronie internetowej czasopisma: <http://www.wolterskluwer.pl/proces-publicacji-w-czasopiśmie>. W procesie recenzyjnym czasopismo stosuje zasadę podwójnego sekretnego recenzowania (*double blind peer review*), tj. autor nie wie, kim są recenzenci, a recenzenci nie wiedzą, kto jest autorem.

Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, będące częścią międzynarodowego koncernu Wolters Kluwer, który jest członkiem Committee on Publication Ethics (COPE), <https://publicationethics.org>, stosuje standardy i zalecenia tej organizacji w procesie publikacji.

Redakcja

# Territorial Self-Government

## ARTICLES

**Paweł Swianiewicz**

Impact of external players on decision-making in municipal self-governments  
in the eyes of European councillors..... 7

**Iwona Sagan**

Does Poland need an adjustment of its territorial/administrative division?..... 22

**Rafał Matyja**

Changes in the number of municipalities and counties..... 29

**Łukasz Mikuła**

Reform of the division into municipalities and counties from the point of view  
of political realism ..... 46

**Mariusz Kachniarz**

Dilemmas of reforms of Poland's territorial division at local level ..... 54

**Dawid Sześciło**

Assumptions to the systemic shift in local self-government ..... 76

**Arkadiusz Babczuk**

Does Poland need changes in the number of municipalities and (or) counties? ..... 83

**Adam Gendźwiłł**

Think about cooperation before you think about larger municipalities.  
A voice in the discussion on reforms of the administrative division ..... 92

**Aleksandra Głowacka**

Statutes of municipalities. Autonomy and limitations. Practical problems..... 101

**Natalia Osmelak**

The border and exclusion – cross-border cooperation in the organization  
of local public transport..... 111

**Arkadiusz Babczuk, Robert Bobkier, Zbysław Dobrowolski, Sławomir Kotylak**

Assessment of the admissibility of the director of a state budget institution  
to conclude contracts extending beyond the budget year..... 123

## CASE LAW

**Dariusz Felcenloben**

Abolition of joint ownership of a developed property by a physical vertical division  
of the building together with the accompanying land – critical commentary  
on the resolution of the Supreme Court of 22 June 2017 (III CZP 23/17) ..... 135

---

**Jakub Wilk**

Income of a person applying for confirmation of the right to benefit from healthcare services  
financed with public funds – critical commentary on the judgment of the Voivodship  
Administrative Court in Kraków of 6 October 2020 (III SA/Kr 201/20) ..... 147

**REPORTS**

**Aleksandra Pinkas**

Report on the VI national academic conference ‘Decarbonized gases.  
Diversified Supply Chain Law’, Wrocław, 19 November 2024 ..... 155

**COMPETITION**

**Competition Regulations of the Professor Michał Kulesza ‘Territorial Self-Government’  
Award for the best book on territorial self-government ..... 159**

**CONDITIONS FOR ACCEPTING ARTICLES FOR PUBLICATION  
in Territorial Self-Government**

The editors accept original articles of a length of 25,000–40,000 characters with spaces, including footnotes, with a clearly marked title, a split into sub-chapters, a summary, footnotes, a brief note about the author and his e-mail address. Longer or shorter materials, or materials that have already been published require separate consent from the Editor-in-Chief. The requirements as to the amount of text do not apply to discussions, commentaries, reports, reviews etc. The article should include an abstract of no more than 1.200 characters, as well as keywords. The author should provide his ORCID number and e-mail address for publication purposes. Footnotes should be prepared in the traditional manner – at the bottom of the page. A list of the literature used in the article (bibliography) is required and information on the sources of financing must be provided (for instance, if the article is a result of a grant) and, in the case of co-authorship, the percentage contribution of the individual people into the publication must be given. We would ask that the materials with the author’s details (position, address, telephone number) and possibly letter of reference are sent by e-mail or traditional post with an attached CD. The materials for publication should be sent by e-mail to [justyna.przedanska@wolterskluwer.com](mailto:justyna.przedanska@wolterskluwer.com)

By sending the article to the editorial office, the author transfers the exclusive right of publication to the Publisher. We do not print articles of a descriptive nature which have no research aspect or new cognitively interesting content. The author is responsible for the correct application of the current legal status, case law and legal doctrine in his article. The editors reserve the right to shorten articles, change titles and headings and make substantive and stylistic corrections. The publication of the article is conditional on the prior submission of the signed contract to the Publisher. Royalties are not paid for publications in ‘Territorial Self-Government’.

The basic principles of reviewing articles and requirements of authors regarding ghostwriting are available on the publication’s website: <http://www.wolterskluwer.pl/proces-publikacji-w-czasopismie>. Wolters Kluwer Polska, which is a part of the international Wolters Kluwer corporation, which is a member of the Committee on Publication Ethics (COPE), <https://publicationethics.org>, applies this organization’s standards and recommendations in the publication process. The Territorial Self-Government applies the double blind-peer review principle, i.e. the authors’ names are not revealed to the reviewers nor are the reviewers’ names revealed to the authors and other reviewer. Additional information on ‘Territorial Self-Government’ can be found in the publication’s website, <http://www.czasopisma.wolterskluwer.pl/territorial-self-government>.

**The editors**

prof. dr hab. Paweł Swianiewicz

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu oraz Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1890-6738>; e-mail: [pawel.swianiewicz@upwr.edu.pl](mailto:pawel.swianiewicz@upwr.edu.pl)

## Wpływ zewnętrznych aktorów na podejmowanie decyzji w samorządach gminnych w oczach radnych europejskich

**Słowa kluczowe:** samorząd lokalny, radni, struktura władzy lokalnej, teoria reżimów, przekształcanie

W artykule – wykorzystując wyniki międzynarodowego sondażu radnych gminnych w krajach europejskich – przeanalizowano percepcję wpływu aktorów sceny politycznej spoza urzędu na decyzje podejmowane przez władze samorządowe. Odwołując się do koncepcji teoretycznej reżimów miejskich, postawiono pytanie o wpływ osób i instytucji działających na terenie gminy, a nawiązując do koncepcji przekształcania, także o wpływ instytucji zewnętrznych – innych gmin oraz władz wyższego szczebla. Wyniki wskazują, że opinie polskich radnych tylko w niewielkich aspektach odbiegają od poglądów wyrażanych przez radnych w innych krajach. Poddano analizie także wpływ czynników strukturalnych oraz indywidualnych cech respondentów na percepcję wpływu różnych instytucji.

W przeprowadzonym od wiosny 2023 r. do wiosny 2024 r. dużym badaniu sondażowym radnych gminnych w Europie wzięło udział ponad 35 tysięcy respondentów z 26 krajów. W gronie tym znaleźli się też polscy radni zaproszeni do badania późnym latem 2023 r.<sup>1</sup> W niniejszym artykule koncentruję się tylko na jednym zagadnieniu poruszonym w badaniu

– percepcji wpływu różnych osób i instytucji ulokowanych poza urzędem gminy oraz poza organami samorządu na decyzje podejmowane przez ten samorząd.

Artykuł ma charakter eksploracyjny i odpowiada na następujące pytania badawcze:

- 1) Kogo radni gminni postrzegają jako najbardziej wpływowego aktora, jeśli chodzi o podejmowanie decyzji przez samorządy gminne? Artykuł nie opisuje zatem faktycznego wpływu na decyzje, ale ogranicza się do stwierdzenia, jak ten wpływ wygląda w oczach radnych.
- 2) Jakie jest zróżnicowanie w tym zakresie pomiędzy krajami europejskimi, a w szczególności, czym w tej perspektywie wyróżniają się opinie polskich radnych?

<sup>1</sup> W Polsce odpowiedzialny za przygotowanie i przeprowadzenie badania był autor niniejszego artykułu w ścisłej współpracy z dwójką badaczy z Uniwersytetu Warszawskiego – dr hab. Adamem Gendźwillem z Instytutu Socjologii i dr hab. Katarzyną Szmigiel-Rawską z Katedry Rozwoju i Polityki Lokalnej Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych. Opracowanie danych prezentowanych w niniejszym artykule miało miejsce w ramach projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (nr umowy: UMO-2021/41/B/H55/00695).

- 3) Jakie czynniki indywidualne i strukturalne wpływają na zróżnicowanie percepcji znaczenia poszczególnych aktorów? Jeśli chodzi o czynniki strukturalne, wzięto pod uwagę przede wszystkim wielkość jednostki samorządowej (mierzoną liczbą mieszkańców).

Ustalając cechy indywidualne respondentów, sprawdzono wpływ wieku, płci i Samookreślenia poglądów politycznych na skali lewica – prawica.

### 1. Podłoże teoretyczne badania

Na decyzje podejmowane przez administrację samorządową nie tylko mają wpływ polityki formułowane przez wybieranych polityków, lecz także są one przedmiotem oddziaływania różnych aktorów zewnętrznych. Administrację można postrzegać jako „brokera polityk lokalnych”<sup>2</sup> znajdującego się między politykami określającymi kierunki strategiczne oraz faktyczną realizacją wynikających z nich zamierzeń. Ale w związku z wpływem aktorów znajdujących się poza formalnymi strukturami samorządowymi obraz jest nieco bardziej skomplikowany. Zamiast stosunkowo prostego modelu wywodzonego z teorii agencji, gdzie mamy jednego pryncypała i jednego agenta, administracja musi reagować w modelu obejmującym wielu pryncypałów<sup>3</sup>.

Podstawowym punktem odniesienia dla rozważań przedstawionych w tym artykule jest koncepcja reżimów miejskich<sup>4</sup>, która mimo

upływu wielu lat od jej powstania pozostaje najpopularniejszą teorią opisującą strukturę władzy lokalnej w ujęciu politologicznym<sup>5</sup>. Ze sformułowanych powyżej pytań badawczych wynika, że artykuł nie próbuje identyfikować całej struktury reżimów, ich celów, trwałości ani relacji między ich członkami. Koncentruje się na znacznie węższym zagadnieniu – postrzegania wpływu na decyzje.

Zgodnie z pierwotnym sformułowaniem koncepcji reżimów miejskich<sup>6</sup> najbardziej wpływowi aktorzy pochodzą z tego co John R. Logan i Harvey L. Molotch<sup>7</sup> określają jako „maszyna wzrostu”, w której największe znaczenie odgrywa duży biznes. Prawie zawsze ma on większy wpływ na lokalną politykę niż np. różne podmioty społeczne (organizacje pozarządowe, grupy sąsiedzkie itp.). Wpływowi aktorzy pochodzą zazwyczaj spośród przedstawicieli lokalnej społeczności biznesowej (raczej dużych firm niż sektora małych i średnich przedsiębiorstw), ale mogą to być również firmy „z zewnątrz”, zainteresowane inwestycjami na dużą skalę w danej miejscowości. W tym modelu – inspirowanym neoliberalną interpretacją gospodarki – interesy dużych inwestorów, które można podsumować jako ciągle zwiększanie intensywności użytkowania przestrzeni miejskiej, są postrzegane jako tożsame z ogólnym interesem społeczności lokalnych.

Koncepcja reżimu miejskiego nie jest jedynym źródłem sformułowanego powyżej twierdzenia. Również w badaniach nad administracją lokalną często twierdzi się, że biurokraci reagują na potrzeby biznesu, kierując się koniecznością zwiększania bazy podatkowej<sup>8</sup>. Oczekiwanie to zostało potwierdzone w niektórych badaniach przeprowadzonych w Europie Środkowo-Wschodniej, w tym w Polsce. Iwona Sagan<sup>9</sup>,

<sup>2</sup> A. Ladner, H. Baldersheim, N. Hlepas, N. Keufler, C. Navarro, K. Stayvers, P. Swianiewicz, *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Cham 2019.

<sup>3</sup> B.D. Jones, *Bureaucrats and Urban Politics: Who Controls? Who Benefits?* [w:] *Theories of Urban Politics*, red. D. Judge, G. Stoker, H. Wolman, London–Thousand Oaks (CA)–New Delhi 1995.

<sup>4</sup> C.N. Stone, *Regime Politics: Governing Atlanta 1946–1988*, Lawrence (KS) 1989. W Polsce wykorzystywana dotąd m.in. w pracach I. Sagan, *Miasto – scena konfliktów i współpracy. Rozwój miast w świetle koncepcji reżimu miejskiego*, Gdańsk 2000; P. Swianiewicz, U. Klimska, A. Mielczarek, *Nierówne koalicje – liderzy miejsc w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Warszawa 2004. Na łamach „Samorządu Terytorialnego” była

ona opisywana w artykule: P. Swianiewicz, *Kto rządzi gminą? Teorie lokalnej władzy politycznej*, „Samorząd Terytorialny” 2000/3.

<sup>5</sup> J. Rast, *Urban Regime Theory and the Problem of Change*, „Urban Affairs Review” 2015/51(1).

<sup>6</sup> C.N. Stone, *Regime Politics...*

<sup>7</sup> J.R. Logan, H.L. Molotch, *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, Berkeley 1987.

<sup>8</sup> B.D. Jones, *Bureaucrats and Urban Politics...*

<sup>9</sup> I. Sagan, *Miasto...*

badając Gdynię w ostatniej dekadzie XX wieku, zauważa słabą pozycję władz lokalnych wobec dużych inwestorów (zwłaszcza międzynarodowych korporacji) i opisuje lokalny reżim jako podobny do klasycznej „maszyny wzrostu”. Podobny wniosek można wyciągnąć z badania przeprowadzonego na Węgrzech<sup>10</sup>, zgodnie z którym w postsocjalistycznej „maszynie wzrostu” dużą rolę odgrywają zewnętrzni aktorzy transnarodowi i państwo (do czego wrócimy jeszcze w dalszej części rozważań).

Jednak na poziomie teoretycznym ta oczekiwana dominująca rola wielkiego biznesu nie jest bezsporna. Po pierwsze, często sugeruje się, że znaczenie teorii reżimu może być ograniczone do dużych miast<sup>11</sup>. W mniejszych społecznościach układ wpływowych aktorów może być bardziej zróżnicowana i mniej stabilna<sup>12</sup>. Kilku autorów<sup>13</sup> zasugerowało, że teoria opracowana w środowisku amerykańskim wymaga dostosowania do rzeczywistości europejskiej. Ogólnie biorąc, w Europie interakcja między biznesem a samorządem jest mniej istotna niż w Stanach Zjednoczonych – budżet samorządu jest mniej zależny od podatków płaconych przez przedsiębiorstwa, a biznes jest mniej zależny od decyzji władz lokalnych. Europejskie samorządy są również bardziej zaangażowane w realizację polityki społecznej, a nie tylko w projekty związane z tworzeniem i utrzymywaniem infrastruktury technicznej. W rezultacie w Europie większą rolę mogą odgrywać podmioty nie pochodzące ze społeczności biznesowej, na przykład różnego rodzaju organizacje społeczne. Należy dodać, że wraz z rozwojem teorii to „podejście biznesowe” zostało skrytykowane

również w kontekście samych Stanów Zjednoczonych, w pracach wskazujących na innych aktorów odgrywających ważną rolę w reżimach miejskich<sup>14</sup>.

Joel Rast sugeruje<sup>15</sup>, że obecnie polityka lokalna jest znacznie bardziej zróżnicowana niż w czasach, gdy po raz pierwszy sformułowano teorię reżimów. A zatem grupa zaangażowanych podmiotów może być bardziej heterogeniczna, a współpraca między sektorami często przybiera formy *ad hoc*, a nie długoterminowego i stabilnego zaangażowania, które było wymagane do rozwiązania kwestii ważnych dla miast w przeszłości.

Również w Polsce kilku badaczy kwalifikuje etapy rozwoju polityki lokalnej po 1990 r., które można utożsamiać z niejednorodnym znaczeniem różnych aktorów niepublicznych. W ostatniej dekadzie XX wieku dominującym modelem była „maszyna wzrostu”, w której – jak wyjaśniają w swoich badaniach Iwona Sagan<sup>16</sup> albo László J. Kulcsár i Tamas Domokos<sup>17</sup> – duże prywatne przedsiębiorstwa, przynoszące nowe inwestycje do miast, mogły wywierać skuteczną presję na podejmowanie decyzji przez władze lokalne. Jednak późniejsze badania, zwłaszcza te przeprowadzone po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, sugerują, że samorządy wzmocniły swoją bazę finansową, co stworzyło przestrzeń do uwzględnienia również interesów innych aktorów. Paweł Swianiewicz, Urszula Klimska i Adam Mielczarek<sup>18</sup> zauważyli rosnącą siłę samorządu lokalnego w partnerstwach budowanych w celu wspierania lokalnego rozwoju gospodarczego i słabnącą rolę dużych przedsiębiorstw, które mogą być czasami wykluczane z koalicji na rzecz wzrostu gospodarczego ze względu na niskie poparcie

<sup>10</sup> L.J. Kulcsár, T. Domokos, *The Post-Socialist Growth Machine: The Case of Hungary*, „International Journal of Urban and Regional Research” 2005/29(3).

<sup>11</sup> Np. J.E. Oliver, S.E. Ha, Z. Callen, *Local Elections and the Politics of Small-Scale Democracy*, Princeton (NJ) 2012.

<sup>12</sup> J.E. Oliver, S.E. Ha, Z. Callen, *Local Elections...*

<sup>13</sup> Np. G. Stoker, K. Mossberger, *Urban regime theory in comparative perspective*, „Environment and Planning C: Government and Policy”, 1994/12; G. Stoker, *Regime Theory and Urban Policies* [w:] *Theories of Urban Politics*, red. D. Judge, G. Stoker, H. Wolman, London–Thousand Oaks (CA)–New Delhi 1995.

<sup>14</sup> M. Jones-Correa, D. Wong, *Whose politics? Reflections on Clarence Stone's 'Regime Politics'*, „Urban Affairs Review” 2015/51(1).

<sup>15</sup> J. Rast, *Urban Regime Theory...*

<sup>16</sup> I. Sagan, *Miasto...*

<sup>17</sup> L.J. Kulcsár, T. Domokos, *The Post-Socialist Growth Machine...*

<sup>18</sup> P. Swianiewicz, U. Klimska, A. Mielczarek, *Nierówne koalicje...*

społeczne dla ich zaangażowania. Inni autorzy zauważyli, że zyskały na znaczeniu różne podmioty społeczne, takie jak „nowe ruchy miejskie” (organizacje społeczne koncentrujące się na „prawie do miasta” i lobbujące na rzecz alternatywnych polityk podnoszących jakość życia zwykłych obywateli) i inne organizacje społeczne<sup>19</sup>, to w szczególności one są niekiedy w stanie przełamać tradycyjny paradygmat rozwoju miast i wywierać wpływ na decyzje podejmowane na poziomie miasta<sup>20</sup>. Po wyborach samorządowych w 2014 r. przedstawiciele nowych ruchów miejskich stali się formalnymi członkami koalicji rządzących w niektórych miastach. Podobne wnioski dotyczące wzmocnienia roli organizacji społecznych formułuje Robert Bartłomiejski<sup>21</sup>, który koncentruje się na organizacjach społecznych zajmujących się ekologią i ochroną środowiska. Specyficzną pozycję organizacji społecznych opisuje również Ireneusz Sadowski<sup>22</sup> w swoim badaniu małych społeczności. Są one wspierane przez władze lokalne i na zasadzie wzajemności przyczyniają się do świadczenia lokalnych usług społecznych i legitymizacji polityki władz lokalnych. Jednak w przypadku niepowodzenia polityki i kryzysu politycznego mogą służyć jako rezerwuariat alternatywnych elit politycznych, które mogą przejąć dominującą pozycję w gminie.

W konsekwencji przedstawionych powyżej procesów zakres działań podmiotów

niepublicznych mogących odgrywać rolę w tworzeniu i wdrażaniu polityki lokalnej został znacznie poszerzony.

Poza wcześniej omówionymi nurtami krytycznymi, oryginalne sformułowanie teorii Clarence’a N. Stone’a było krytykowane także w innych aspektach. Po pierwsze, założenie o stabilnych reżimach nie pomaga w wyjaśnieniu ewolucji i zmian polityki reżimu<sup>23</sup>. Oryginalne sformułowanie koncepcji reżimów miejskich bywa krytykowane za przedstawianie obrazu, który jest statyczny. Badacze zajmujący się reżimami miejskim skupili się na analizie zdolności reżimów do kształtowania zmian gospodarczych i społecznych w mieście, zaniedbali jednak mechanizmy i warunki, które umożliwiłyby reżimowi zmianę jego składu i celów<sup>24</sup>. W ramach tego nurtu Antonio Paolo Russo i Alessandro Scarnato<sup>25</sup> pokazują, jak wykorzystać teorię reżimu do badania zmiany reżimów w Barcelonie.

Inny nurt krytyki – ten, który jest dla nas szczególnie istotny w zakresie tematycznym niniejszego artykułu – dotyczy nadmiernej „lokalizacji” koncepcji reżimu miejskiego. Część badaczy<sup>26</sup> mówi w tym kontekście o „pułapce metodologicznej lokalizmu” opartej na przekonaniu, że skala gminy jest z góry określona i indywidualna. Nadmierny lokalizm w analizie ustroju miejskiego objawia się m.in. tym, że nie pomaga w wyjaśnieniu powiązań pomiędzy układami politycznymi w samorządach a szerszym kontekstem gospodarczego i politycznego

<sup>19</sup> A. Domaradzka, *Urban Social Movements and the Right to the City: An Introduction to the Special Issue on Urban Mobilization*, „Voluntas” 2018/29(4); A. Domaradzka, *Klucze do miasta. Ruch miejski jako nowy aktor w polu polityki miejskiej*, Warszawa 2021; A. Domaradzka, *The un-equal playground: Developers and urban activists struggling for the right to the city*, „Geoforum” 2022/134(4), a także I. Sagan, M. Grabkowska, *Urban Regeneration in Gdańsk, Poland: Local Regimes and Tensions Between Top-Down Strategies and Endogenous Renewal*, „European Planning Studies” 2012/20(7) w nowszym badaniu modyfikującym wcześniejsze wnioski z badania I. Sagan z 2000 r.

<sup>20</sup> A. Domaradzka, *Klucze do miasta...*

<sup>21</sup> R. Bartłomiejski, *Kto rządzi? Grupy interesu w konflikcie ekologicznym w mieście*, „Acta Politica Polonica” 2017/41.

<sup>22</sup> I. Sadowski, *Społeczna konstrukcja demokracji lokalnej. Rola kapitału społecznego w działaniu instytucji przedstawicielskich*, Warszawa 2011.

<sup>23</sup> Np. J. Rast, *Urban Regime Theory...*, a także autorefleksja C.N. Stone’a, *Reflections on Regime Politics: From Governing Coalition to Urban Political Order*, „Urban Affairs Review” 2015/51(1), który sugeruje uwzględnienie zmian zachodzących w gospodarce, w tym roli klasy kreatywnej, i wzięcie pod uwagę mechanizmów zarządzania wielopoziomowego.

<sup>24</sup> S. Ravazzi, S. Belligni, *Explaining „Power to”: Incubation and Agenda Building in an Urban Regime*, „Urban Affairs Review” 2016/52(3).

<sup>25</sup> A.P. Russo, A. Scarnato, *„Barcelona in common”: a new urban regime for the 21st century tourist city?*, „Journal of Urban Affairs” 2018/40(4).

<sup>26</sup> N. Brenner, *Is There a Politics of ‘Urban’ Development? Reflections on the US Case* [w:] *The City in American Political Development*, red. R. Dilworth, New York–Abingdon 2009.

otoczenia<sup>27</sup>. Krytyka wiąże się m.in. z traktowaniem każdej z badanych gmin jako odrębnych wszechświatów. A przecież we współczesnym świecie wzrasta rola różnych form współpracy międzygminnej<sup>28</sup>. Te horyzontalne relacje między gminami są w niektórych przypadkach coraz ważniejsze dla zrozumienia procesów zarządzania w miastach. Brakuje także uwzględnienia wertykalnych relacji władzy (jak wyżej wspomniano, pisał już o tym m.in. Clarence N. Stone w 2015 r.).

W tym wyjściu z „pułapki lokalizmu” może pomóc odwołanie się do koncepcji reterytorializacji i przeskalowania<sup>29</sup>. W tej koncepcji miasta coraz bardziej uwikłane są w sieć powiązań z innymi miastami, ale także z instytucjami działającymi w różnych skalach przestrzennych. W wyniku tej współzależności i uwikłania miasta stają się aktywnymi aktorami nie tylko na własnym terytorium, ale także w relacjach z instytucjami działającymi w różnych przestrzeniach. W analizie wpływu różnych aktorów na decyzje podejmowane przez samorządy spróbujemy więc uwzględnić ten wymiar przeskalowania, który Kamil Glinka<sup>30</sup> opisuje jako proces, w którym administracja miejska (i lokalni politycy) realizuje działania wykraczające poza tradycyjny wymiar miejski. Jak stwierdza autor: „skala jest pewnym namacalnym wymiarem aktywności lokalnych aktorów (...), która wykraczając poza tradycyjne rozumienie miejskości i polityczności, osadza się na rozproszonych układach sprawowania władzy w duchu idei public governance”<sup>31</sup>.

Koncepcja przeskalowania pomaga zrozumieć znaczenie powiązania polityki miasta

z relacjami z innymi gminami (przeskalowanie poziome lub – używając terminologii Neila Brennera z 2004 r. – *upward rescaling*), a także powiązania z polityką i tworzeniem polityki na poziomie regionalnym, krajowym, a nawet europejskim (przeskalowanie pionowe lub – odwołując się do terminologii N. Brennera – *outward rescaling*). W pierwotnym sformułowaniu koncepcji przeskalowania *upward rescaling* zwykle wiąże się z działaniami miast docierającymi do szerszego obszaru metropolitalnego<sup>32</sup>. Ten sam aspekt można odnaleźć we wcześniejszych zastosowaniach tego pojęcia w polskich badaniach<sup>33</sup>. W artykule zajmujemy się bardziej ogólną problematyką dotarcia do samorządów sąsiadujących (w sąsiedztwie bezpośrednim i pośrednim), bez szczególnego odniesienia do obszaru metropolitalnego.

W klasycznej koncepcji reżimu miejskiego rozważamy, jak burmistrzowie budują relacje z biznesem czy grupami obywatelskimi w swoich miastach. Podobnie możemy badać, jak wchodzi w koalicje i jak są uwikłani we współzależności z aktorami politycznymi spoza własnej gminy. N. Brenner<sup>34</sup> w swojej koncepcji przeskalowania ignorował poziom regionalny, koncentrując się na szerszych obszarach miejskich, a także na skali krajowej i międzynarodowej. Ale – jak zauważa Marta Lackowska – „z powodzeniem można dowodzić, że [szczebel regionalny] powinien się znaleźć w przeskalowaniu zewnętrznym – wszak władze regionalne są podmiotem odrębnym od miasta, stanowią kolejny szczebel w wielopoziomowym systemie zarządzania. Ich polityka może tworzyć kontekst działania dla miast, szczególnie w obliczu kompetencji nadanych regionom NUTS-2 w ramach unijnej polityki spójności”<sup>35</sup>.

Można się spodziewać, że dla małych i bardzo małych gmin szczególnie istotne mogą być

<sup>27</sup> C.N. Stone, *It's More than the Economy after All: Continuing the Debate about Urban Regimes*, „Journal of Urban Affairs” 2004/26(1).

<sup>28</sup> F. Teles, *Local Governance and Inter-municipal Cooperation*, London 2015.

<sup>29</sup> N. Brenner, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, New York 2004; E. Swyngedouw, *Globalisation or 'Glocalisation'? Networks, Territories and Rescaling*, „Cambridge Review of International Affairs” 2004/17(1).

<sup>30</sup> K. Glinka, *Przeskalowanie urban governance. Doświadczenia miast wojewódzkich w Polsce*, Warszawa 2023, s. 58.

<sup>31</sup> K. Glinka, *Przeskalowanie urban governance...*, s. 61.

<sup>32</sup> N. Brenner, *New State Spaces...*

<sup>33</sup> M. Lackowska, *Miejska polityka „zagraniczna”. Koncepcja przeskalowania w doświadczeniach polskich miast*, Warszawa 2014; K. Glinka, *Przeskalowanie urban governance...*

<sup>34</sup> N. Brenner, *New State Spaces...*

<sup>35</sup> M. Lackowska, *Miejska polityka „zagraniczna”...*, s. 44.

kontakty z innymi gminami (dając im możliwość wykorzystania efektu skali i wyjścia z pułapki ograniczenia możliwości działania własnej administracji). Z kolei większe miasta, będące ośrodkami regionalnymi lub subregionalnymi, mogą pełnić rolę koordynatorów sieci współpracy.

W kwestii „pionowego przeskalowania ustrojów miejskich” można oczekiwać, że w wielu krajach (w tym w Polsce) w mniejszych miastach zainteresowanie władz lokalnych skupia się przede wszystkim na budowaniu koalicji na szczeblu regionalnym. W Polsce zainteresowanie poziomem regionalnym wynika z faktu, że samorządy wojewódzkie odpowiadają za alokację samorządów gminnych dotacji z funduszy strukturalnych, a środki te są niezwykle istotne dla strategii rozwoju gmin. Większe miasta jednak znacznieszą uwagę przywiązują do swoich działań na poziomie krajowym, a nawet europejskim<sup>36</sup>. Szczególnie w przypadku różnic politycznych większe miasta mogą próbować ominąć samorząd regionalny dzięki bezpośrednim kontaktom w Komisji Europejskiej i Parlamencie Europejskim. Sugestia ta jest zgodna z wynikami badań M. Lackowskiej<sup>37</sup>, która stwierdziła, że potencjał aktywnego przeskalowania obejmującego działania na poziomie krajowym i europejskim rośnie wraz ze wzrostem wielkości miasta.

Udział aktorów zewnętrznych w polityce lokalnej może mieć różne formy. Pierwszą z nich jest współpraca, która dotyczy głównie kontaktów z okolicznymi gminami. Współpraca może pomóc w budowaniu potencjału lokalnej polityki rozwoju bezpośrednio lub poprzez wspólne poszukiwanie zasobów zewnętrznych (np. wspólne ubieganie się o fundusze UE). Jako przeciwną stronę tego samego medalu możemy umiejscowić konflikt z inną gminą, który – prawie tak samo jak w przypadku współpracy – może sprawić, że aktor spoza społeczności

lokalnej (np. burmistrz innej gminy) będzie miał wpływ na lokalną politykę i kształtowanie polityki. Drugą formą jest lobbing, np. gdy lokalny burmistrz wchodzi w interakcję z władzami wyższego szczebla w celu zabezpieczenia dodatkowych funduszy dla miasta. W tego rodzaju interakcji relacja z podmiotem spoza samorządu lokalnego – w przeciwieństwie do sytuacji w klasycznym reżimie miejskim – zawiera elementy hierarchii. Jednak również w tym przypadku istnieje dobrowolna decyzja o wejściu w interakcję, a typowa motywacja jest zbliżona do modelu *power to* (władzy „ku czemuś”, a nie „nad czymś”) C.N. Stone’a. Trzecią formę relacji można scharakteryzować jako „wyjście” w rozumieniu klasycznej koncepcji wyjścia, głosu i lojalności Alberta O. Hirschmana<sup>38</sup>. Chociaż Anna Uster i Nissim Cohen twierdzą<sup>39</sup>, że samorządy lokalne nie mogą stosować „strategii wyjścia” w swoich relacjach z władzami wyższego szczebla, to jednak przyznają, że niektóre polityki stosowane w celu podniesienia pozycji miasta można określić jako „pół-wyjście” (*semi-exit*). W odniesieniu do analizy relacji władzy i wpływu w środowisku lokalnym możemy się spodziewać (pół)strategii wyjścia, gdy samorząd lokalny omija kontakty z wyższym szczeblem, kontaktując się bezpośrednio na jeszcze wyższym poziomie. Ominięcie władz regionalnych dzięki bezpośrednim kontaktom ze szczeblem centralnym może być jednym z przykładów takiej sytuacji. Innym przykładem może być popularne w latach 90. hasło „Europa Regionów”, które było wykorzystywane przez szkockie czy katalońskie samorządy do omijania władz krajowych poprzez bezpośrednie kontakty na szczeblu europejskim<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> A.O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge (MA)–London 1970.

<sup>39</sup> A. Uster, N. Cohen, *Local government's response to dissatisfaction with centralized policies: the "do-it-yourself" approach*, „International Review of Administrative Sciences” 2022/89(2).

<sup>40</sup> U. Guérot, *'Europe of the Regions': A Genealogy of an Ambiguous Concept [w:] European Regions: Perspective, Trends and Developments in 21<sup>st</sup> Century*, red. E. Donat, S. Meyer, G. Abels, Bielefeld 2020, s. 234.

<sup>36</sup> A. Gendźwill, *Bezpartyjni prezydenci miast i ich znaczenie dla lokalnej polityki*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2010/2

<sup>37</sup> M. Lackowska, *Miejska polityka „zagraniczna”...*

## 2. Metoda badania

Zastosowana metoda badania opiera się na europejskim sondażu radnych gminnych (por. przypis 1). Wykorzystane jest pytanie:

„Na podstawie Pana/Pani doświadczenia, jak można określić rzeczywisty wpływ wymienionych poniżej osób i instytucji na podejmowanie decyzji dotyczących gminy?

- samorząd województwa, powiatowy lub władze szczebla krajowego<sup>41</sup>,
- inne gminy,
- związki zawodowe,
- lokalne firmy,
- krajowe i międzynarodowe przedsiębiorstwa,
- kościół lub grupy religijne,
- lokalne stowarzyszenia i zorganizowane grupy mieszkańców”.

Wpływ poszczególnych instytucji oceniany był w skali pięciostopniowej – od żadnego do bardzo wysokiego. Pierwsze dwie z wymienionych powyżej opcji odnosiły się więc do przeskalowania w działalności samorządu lokalnego (odpowiednio pionowego, związanego z władzami wyższego szczebla, oraz poziomego, odnoszącego się do wpływu innych gmin). Pozostałe pięć opcji mieści się w tradycyjnie interpretowanej koncepcji reżimów miejskich, zakładającej wpływ aktorów znajdujących się poza formalnymi strukturami władz i administracji samorządowej na kierunki polityki realizowanej przez decydentów gminnych.

Jeszcze raz trzeba podkreślić, że tak przeprowadzone badanie ma wyraźne ograniczenia. Po pierwsze, nie bada faktycznego wpływu, lecz percepcję oddziaływania na podejmowane decyzje. Po drugie, nie jest próbą identyfikacji lokalnych reżimów, lecz ogranicza się tylko

do jednego aspektu mającego wpływ na skład i strukturę gminnych układów władzy.

Na pytanie odpowiadało 36.050 radnych z 28 krajów europejskich<sup>42</sup>. Liczebność próby z poszczególnych krajów wahała się od 98 radnych z Irlandii, 151 z Islandii i 158 z Rumunii do 2.884 ze Szwecji, 2.955 z Niemiec i 6.189 z Austrii<sup>43</sup>.

W niektórych prezentowanych dalej zestawieniach wyniki badania radnych porównywane są z przeprowadzonym kilka lat wcześniej badaniem burmistrzów w 27 krajach europejskich<sup>44</sup> oraz z przeprowadzonym w 2024 r. sondażem opinii mieszkańców Polski<sup>45</sup>.

## 3. Wyniki badania

### 3.1. Ranking wpływu zewnętrznych instytucji na decyzje w oczach radnych gminnych

Jeśli chodzi o obraz wyłaniający się z całego sondażu europejskiego, to w przypadku trzech grup aktorów odpowiedzi wpływ „duży” lub „bardzo duży” przeważają nad odpowiedziami wpływ „niewielki” lub „żaden” (por. tabela 1). Różnica ta jest największa w przypadku postrzeganego wpływu władz wyższego szczebla. Obserwacja ta potwierdza tezę o silnym uwikłaniu europejskich władz samorządowych w pionowe relacje władzy, mające często charakter hierarchiczny.

<sup>42</sup> W analizach prezentowanych dalej w tym artykule pomijamy 33 radnych z Andory.

<sup>43</sup> Liczną, bo ponad tysiącosobową, próbę stanowią też radni z Belgii, Czech, Finlandii, Francji, Grecji, Słowenii, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii i Włoch.

<sup>44</sup> Projekt badawczy POLLEADER (Political Leaders in European Local Governments) koordynowany przez prof. Huberta Heinelta z Uniwersytetu Technicznego w Darmstadt i prof. Annick Magnier z Uniwersytetu we Florencji. Badanie sondażowe burmistrzów przeprowadzone było w 2015 r.

<sup>45</sup> Badanie na próbie 2.000 mieszkańców przeprowadzone w grudniu 2022 r. przez firmę PBS. Dokładniejsze omówienie metodologii badania por. P. Swianiewicz, *The Perceived Role of Non-Elected Actors in Community Power Structure in Poland: Results of a Survey Experiment*, „Transylvanian Review of Administrative Sciences” 2024/71E.

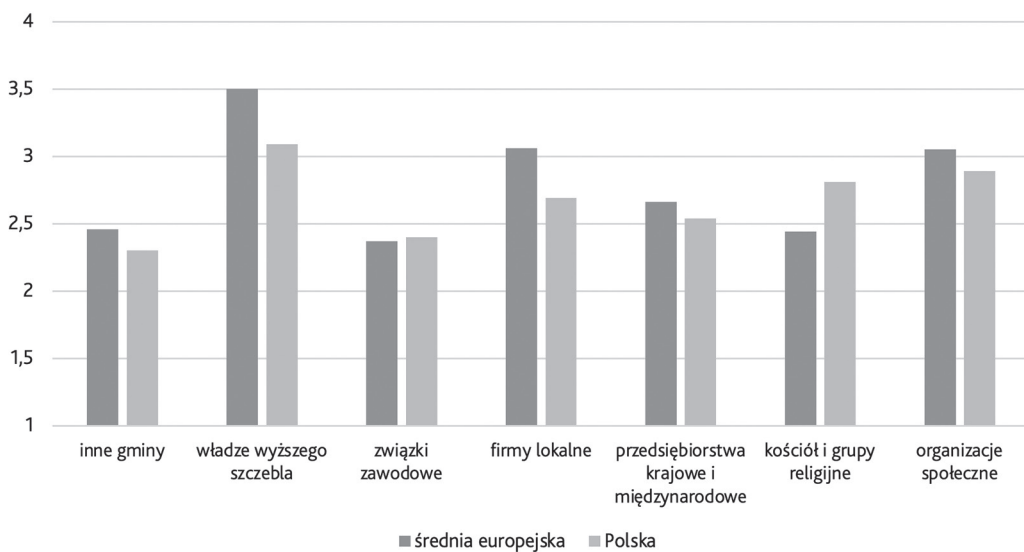
<sup>41</sup> Ta opcja była oczywiście dostosowana do lokalnego kontekstu w poszczególnych krajach. Ogólnie pytanie dotyczyło wpływu władz publicznych działających w skali ponadgminnej. Niestety w pytaniu nie było rozróżnienia pomiędzy poszczególnymi szczeblami ponadgminnej władzy publicznej, co pozwoliłoby na interesujące, pogłębione analizy.

| Tabela 1<br>Wpływ na podejmowanie decyzji w opinii radnych gminnych w krajach europejskich |                    |      |            |           |       |                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|------|------------|-----------|-------|----------------------------------|
|                                                                                            | Odsetek odpowiedzi |      |            |           |       | średnia<br>ważona<br>(skala 1–5) |
|                                                                                            | bardzo duży        | duży | przeciętny | niewielki | żaden |                                  |
| Inne gminy                                                                                 | 1,1                | 9,3  | 37,6       | 39,0      | 13,0  | 2,46                             |
| Władze wyższego szczebla                                                                   | 15,8               | 37,9 | 30,2       | 13,0      | 3,2   | 3,5                              |
| Związki zawodowe                                                                           | 1,7                | 9,8  | 31,8       | 36,7      | 20,0  | 2,37                             |
| Firmy lokalne                                                                              | 5,0                | 25,9 | 43,8       | 20,9      | 4,5   | 3,06                             |
| Przedsiębiorstwa krajowe i międzynarodowe                                                  | 3,9                | 17,0 | 34,5       | 30,8      | 13,9  | 2,66                             |
| Kościół i grupy religijne                                                                  | 2,4                | 11,6 | 31,5       | 36,8      | 17,6  | 2,44                             |
| Organizacje społeczne                                                                      | 6,9                | 24,5 | 41,0       | 22,4      | 5,2   | 3,05                             |

Źródło: Obliczenia własne na podstawie europejskiego sondażu radnych gminnych.

### Wykres 1

Wpływ na lokalne decyzje w opiniach radnych gminnych (skala 1–5)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie europejskiego sondażu radnych gminnych.

Przewaga ocen znacznego wpływu notowana jest także w odniesieniu do lokalnych przedsiębiorstw i aktywnych w gminach organizacji społecznych, ale w obu tych przypadkach średnia ocena tylko minimalnie przekracza postrzeganie wpływu jako przeciętny. Pozostałe grupy aktorów oceniane są jako mało istotne, co – rzecz jasna – nie wyklucza znacznego wpływu na decyzje w poszczególnych (stosunkowo

nielicznych) gminach. Najniższa ocena (średnia poniżej 2,5 w skali od 1 do 5) dotyczy związków zawodowych, grup religijnych i kościołów oraz wpływu innych gmin.

Odpowiedzi polskich radnych różnią się od tej przeciętnej dla wszystkich krajów europejskich (por. wykres 1). Wpływ zewnętrznych instytucji jest w opiniach polskich radnych zazwyczaj niższy niż dostrzegany przez