

WALDEMAR WOJTASIK

## SYSTEMOWA SPECYFIKA WYBORÓW SAMORZĄDOWYCH W POLSCE

### WSTĘP

Zapoczątkowana w 1989 roku transformacja systemowa przyniosła wiele zmian, dotyczących zarówno politycznej, jak i ekonomicznej sfery funkcjonowania struktur lokalnych i regionalnych. Zmiana jakościowa odnosiła się do upodmiotowienia wspólnot samorządowych poprzez nadanie im kompetencji w kreowaniu własnego bytu, a w rezultacie wdrażanie rozwiązań oczekiwanych z punktu widzenia społeczności. Regulacje prawne, normujące układ wzajemnych powiązań między poszczególnymi organami władzy na różnych szczeblach, pełnią przede wszystkim funkcje strukturyzujące i porządkujące, co sprawia, iż zakres posiadanej władzy wypływa zarówno z samego miejsca zajmowanego w strukturze, jak i z indywidualnych kompetencji przypisanych na płaszczyźnie normatywnej. Transformacja systemowa zaowocowała m.in. procesem decentralizacji państwa (który może być rozpatrywany w ujęciu nominalnym oraz funkcjonalnym), skutkującym delegacją części kompetencji na niższe poziomy. Cechą charakterystyczną w takim ujęciu jest wzajemne przenikanie się sfery administracyjnej z kompetencyjną, co determinuje ich powiązanie na płaszczyźnie strukturalnej. Tak pojmowana decentralizacja pozwala na prowadzenie działań opartych na jednostkach wynikających z podziału administracyjnego państwa pod szyldem polityki regionalnej (realizowanej najczęściej we współpracy z właściwymi jednostkami samorządowymi) bądź poprzez samorząd terytorialny w formie polityki lokalnej<sup>1</sup>.

---

Dr WALDEMAR WOJTASIK – adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego, e-mail: waldemar.wojtasik@us.edu.pl

<sup>1</sup> A. J e w t u c h o w i c z, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2005, s. 36-37.

Powrót po okresie PRL do idei samorządu terytorialnego, dającego formalne podstawy do pełnej aktywności społecznej, stanowił fundament zbudowania w Polsce pluralistycznego społeczeństwa<sup>2</sup>. Taka konstatacja wynika z obserwacji, że demokracja parlamentarna nie do końca może dawać polityczną reprezentację całego społeczeństwa, co wskazuje na możliwość poszukiwania rozwiązań bliższych ideałowi decydowania obywateli o ich własnych losach. Wszelkiego rodzaju samorządy, a przede wszystkim samorząd terytorialny, poprzez swoją powszechność wpływają na zwiększenie procesów demokratyzacji. Dzięki oddziaływaniu na nie „czynnika obywatelskiego” prowadzą do stanu zbliżenia podejmowanych zadań z wolą reprezentowanej społeczności<sup>3</sup>. Reforma samorządowa z 1990 roku przełamała monopol państwowy i partyjny na kreowanie środowiska lokalnego i wprowadziła demokratyczny model władzy lokalnej, wywodzący się z lokalnej społeczności i spełniający funkcję administracji publicznej pod stałą kontrolą przedstawicieli miejscowego społeczeństwa<sup>4</sup>. W takim kontekście decentralizacja jest traktowana jako sposób na pojawiające się kłopoty w funkcjonowaniu organizmów państwowych, a samorząd terytorialny jest taką odmianą administracji publicznej, który jest postrzegany jako najlepiej urzeczywistniająca tę ideę. Decydują o tym dwie jego cechy: 1. samorząd zakłada uniezależnienie (w określonych prawem granicach) czynników lokalnych od organów centralnych; 2. w swojej istocie uwzględnia w najszerszym stopniu czynnik obywatelski (współdecydowanie o sprawach publicznych), co jest najlepszym hamulcem nadmiernego biurokratyzmu<sup>5</sup>.

Procesy decentralizacji są charakterystyczne dla tych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które przeszły proces demokratyzacji w podobnym czasie co Polska. Jednakże zarówno ich zakres, jak i tempo są pochodną różnych oczekiwań co do celów, jakie niesie ze sobą transformacja systemowa, a także tradycji w określaniu roli i kompetencji przypisywanych jednostkom niższego szczebla<sup>6</sup>. Stopień decentralizacji struktur państwowych nie może być wyznacz-

---

<sup>2</sup> P. Sarnicki, *Ordynacja wyborcza w wyborach samorządowych*, [w:] *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, red. M. Magoska, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2008, s. 12.

<sup>3</sup> A.W. Sobociński, *Samorząd a demokracja*, [w:] *Teoria i praktyka polityki. Materiały i studia nr 1*, red. S. Sobociński, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek 1995, s. 22-23.

<sup>4</sup> E. Zieliński, *Przekształcenia ustrojowo-polityczne w Polsce*, [w:] *Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. E. Zieliński, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa 1996, s. 38.

<sup>5</sup> Sobociński, *Samorząd a demokracja...*, s. 21-22.

<sup>6</sup> A. Ferens, *Władza lokalna w procesie przejścia do demokracji na przykładzie Polski, Czech, Słowacji i Węgier (wybrane aspekty struktur i procesów)*, [w:] *Demokracje Europy*

nikami stosunku władzy centralnej do roli polityki lokalnej i regionalnej, a powinien wynikać z pragmatycznych założeń efektywności rządzenia. Bezpośrednią konsekwencją restytucji samorządu jest konieczność łącznego funkcjonowania jednostek samorządowych i administracji centralnej. Jednym z aspektów powodzenia decentralizacji jest determinacja sił politycznych, które ją promują, gdyż szczególnie administracja centralna może być zainteresowana blokowaniem procesów pozbawiających własnych kompetencji<sup>7</sup>. Wypracowanie nowej formuły działań na podstawie podziału kompetencji między poszczególne jednostki administracji i samorządu, a także stworzenie czytelnej siatki powiązań i zależności między nimi było jednym z podstawowych celów reform ustrojowych<sup>8</sup>. Prezentowany tekst jest próbą określenia źródeł specyfiki wyborów samorządowych w Polsce. Jako czynniki kreujące swoistość elekcji samorządowych wskazano sposób przywrócenia samorządu terytorialnego, procesy decentralizacji, mechanizmy wprowadzania samorządowego prawa wyborczego i funkcje spełniane przez wybory na poziomie lokalnym i regionalnym.

#### RESTITUCJA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Zmiany systemowe zainicjowane w Polsce po 1989 roku w sferze organizacji i struktury państwa zaowocowały podjęciem działań zmierzających do stworzenia nowej formy regulacji, nawiązującej do podziału terytorialnego kraju i ustroju terenowych jednostek administracji publicznej. Celem podjętych działań była optymalizacja procesów zarządzania w odniesieniu do szerokiego spektrum zadań państwa, a także ich powiązanie z działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wspólnego definiowania i osiągania celów. Realizacja tych zamierzeń była zgodna z ogólnym dążeniem do decentralizacji, a przy tym stwarzała możliwość partycypacji decyzyjnej samorządu terytorialnego w ramach przypisanych kompetencji. Współpraca pomiędzy jednostkami administracji centralnej i samorządem terytorialnym stała się jedną z podstawowych zasad nowego układu organizacyjnego.

Jednak, zanim ponownie upodmiotowiono politycznie w Polsce wspólnoty lokalne, niezbędny okazał się proces decentralizacji państwa i odtworzenia zrę-

---

*Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 1998, s. 198-200.

<sup>7</sup> P. Swianiewicz, *Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowowschodniej – próba generalizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2002, nr 4(10), s. 54.

<sup>8</sup> W. Wojtasik, *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego 2012, s. 239-240.

bów społeczeństwa obywatelskiego. Pomimo długich tradycji lokalnej samorządności na ziemiach polskich, okres II Rzeczypospolitej był naznaczony historią tworzenia jednorodnego jej modelu, gdyż rozwiązania w poszczególnych zaborach znacząco odbiegały od siebie<sup>9</sup>. W konsekwencji historycznych warunkowań oraz ówczesnego (niedemokratycznego) modelu ustrojowego przyjmowane rozwiązania cechowały się słabym mandatem politycznym dla środowisk samorządowych. Czasy PRL charakteryzowały się likwidacją przejawów samorządności i przejmowaniem ich kompetencji przez organy mające umocowanie centralne. Co prawda w początkowym okresie – do 1950 roku – usiłowano zachować pozory rozwiązań przedwojennych w tym zakresie, jednak po okrzepnięciu reżimu postanowiono rozprawić się i z tymi pozostałościami, i wprowadzić jednorodny model administracji, który z niewielkimi zmianami przetrwał aż do 1989 roku<sup>10</sup>. System taki zapewniał pełną kontrolę nad pojawiającymi się w oficjalnej przestrzeni lokalnymi inicjatywami społecznymi, zapewniając jednocześnie pozory samorządności poprzez istnienie rad narodowych różnych szczebli. Tak naprawdę stanowiły one jedynie formę odgórnego zarządzania i administracyjnej kontroli działań poniżej centralnego poziomu.

Przemiany polityczne w 1989 roku nie koncentrowały się na kwestiach restytucji samorządu terytorialnego, choć już wcześniej opozycja solidarnościowa zgłaszała takie postulaty. W uchwale programowej I Krajowego Zjazdu Delegatów NSZZ „Solidarność” można znaleźć odwołania do kwestii samorządowych, w których postulowano wprowadzenie „samorządnych prawnie, organizacyjnie i majątkowo samorządów terytorialnych” jako rzeczywistej reprezentacji społeczności lokalnych<sup>11</sup>. Postulaty dotyczące samorządu terytorialnego nigdy jednak nie znalazły się na czele listy politycznych priorytetów ruchu „Solidarności” i nie wyszły poza charakter ogólnikowych deklaracji. Podobnie było w przypadku obrad i ustaleń Okrągłego Stołu, w których dla żadnej ze stron opisywana problematyka nie miała kluczowego znaczenia. Po stronie solidarnościowej istniały zręby projektów restytucji samorządu terytorialnego, ale ich źródłem były raczej

---

<sup>9</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis 2002, s. 51.

<sup>10</sup> S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin: Wydawnictwo KUL 1999, s. 219.

<sup>11</sup> D. Karnowska, *Spór o wspólnoty. Idee komunitarystyczne we współczesnej polskiej myśli politycznej*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek 2011, s. 251.

prace studialne nastawionych opozycyjnie środowisk naukowych, a nie jakiś przemyślany zamysł ustrojowy<sup>12</sup>.

Proces decentralizacji w Polsce przebiegał etapami, co związane było m.in. z dyskusją nad jego ostatecznym kształtem. Spór dotyczył zarówno reformy istniejącej administracji centralnej, jak i liczby stopni samorządu terytorialnego. W kształtowaniu się samorządności lokalnej po 1989 roku można wyróżnić trzy cezury: 1. ustawę samorządową, a następnie wybory w maju 1990 roku; 2. zmianę podziału administracyjnego i powołanie samorządów szczebla powiatowego i wojewódzkiego w 1998 roku; 3. wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów w 2002 roku<sup>13</sup>. Decentralizację rozpoczęto od restytucji samorządu terytorialnego i wyodrębnienia jego podstawowej jednostki, jaką jest gmina. Na mocy ustawy o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 roku dokonano upodmiotowienia samorządu terytorialnego poprzez wyodrębnienie jego kompetencji i obowiązków. Rok 1998 przyniósł kontynuację procesu decentralizacji w postaci reformy administracyjnej, która zmniejszyła liczbę województw do 16 (jednocześnie tworząc samorządową strukturę województwa), a także przywróciła do życia średni stopień samorządu terytorialnego w postaci powiatów. Ostateczne efekty przeprowadzonych działań decentralizacyjnych mogły być widoczne dopiero w szerszej perspektywie (np. co do kompetencji i liczby powiatów, liczby województw itp.), jednak zasadniczy kształt reformy został wytyczony na podstawie tamtych działań. Brak istotnych zmian w strukturze samorządowej od 1998 roku wskazuje zarazem na tendencję do instytucjonalnego krzepnięcia tamtych rozwiązań.

Spółeczeństwo obywatelskie przejawia się najczęściej w trzech typach aktywności: 1. wspólnotach lokalnych, skupiających się wokół instytucji samorządu terytorialnego; 2. w organizacjach pozarządowych; 3. w indywidualnie lub słabo sformalizowanych grupach instytucjonalizujących się wokół konkretnego zadania<sup>14</sup>. Podstawą wspólnot lokalnych są więzi społeczne, które dzięki utożsamianiu się ze wspólnotą oraz reprezentowaniu podobnego systemu wartości pozwalają na identyfikację jednostek z grupą. Aktywność w organizacjach pozarządowych motywowana może być chęcią działalności społecznej, realizacją pasji czy zamierzeń życiowych oraz potrzebą rzeczywistej więzi z osobami reprezentującymi po-

---

<sup>12</sup> J. Okrześik, *Samorząd terytorialny jako czynnik modernizacji systemu politycznego*, [w:] *Transformacja systemowa w Polsce 1989-2009. Próba bilansu.*, red. R. Głajcar, W. Wojtasik, Katowice: Wydawnictwo Remar 2009, s. 265.

<sup>13</sup> J.J. Wiatr, J. Raciborski, J. Bartkowski, B. Frączak-Rudnicka, J. Kiliński, *Demokracja Polska 1989-2003*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar 2003, s. 147.

<sup>14</sup> Karnowska, dz. cyt., s. 282-283.

dobny światopogląd<sup>15</sup>. Niezinstytucjonalizowana aktywność obywatelska może wynikać m.in. z osobowościowych preferencji jednostki, braku sformalizowanej alternatywy lub reprezentowania takiego typu tożsamości społecznej, który nie mieści się w kategoriach systemu, gdyż jest w zakresie ideologii lub w swych sposobach działania zbyt radykalny<sup>16</sup>.

Regulacje przyjęte w ustawie o samorządzie terytorialnym z 1990 roku usankcjonowały jego jednoszczeblową strukturę, która przybrała formę gminy. Postulat domagający się powołania wspólnot samorządowych wyższego stopnia nie został początkowo zrealizowany, na czym zaważył w głównej mierze rachunek kosztów – państwa nie stać było na przekazanie części dochodów kolejnym szczeblom, np. powiatom. Na drodze współpracy pomiędzy gminą a jednostkami administracji centralnej dochodzi do podjęcia działań w zakresie prowadzenia zintegrowanej polityki, a dokonywane jest to przez partycypację jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań zleconych. Kolejnym etapem reformy samorządu terytorialnego było powołanie do życia nowych jego poziomów w 1998 roku. Zakres zmian był bardzo szeroki, gdyż odnosił się zarówno do reformy dotychczasowego podziału administracyjnego i upodmiotowienia samorządu wojewódzkiego, jak i restytucji średniego szczebla samorządności w postaci powiatów. Idea powołania powiatów opierała się na przejęciu części uprawnień leżących w kompetencji administracji centralnej i jej organów, co jest zgodne z podstawowymi założeniami decentralizacji i samorządności, przy jednoczesnym utrzymaniu dotychczasowych uprawnień przez gminy. Średni szczebel samorządu powinien z jednej strony być moderatorem działań prowadzonych przez gminy, a z drugiej – pełnić funkcję typowo inicjującą. Rozłączność kompetencyjna różnych szczebli samorządu w odniesieniu do terytorium, na którym działają, skutkuje zwiększeniem poziomu ich autonomii oraz wpływa na uporządkowanie wzajemnych relacji pomiędzy nimi. Powiat, pomimo pewnych odniesień historycznych do sytuacji sprzed 1975 roku, jest instytucją typowo samorządową, a podobieństwa dostrzegalne są głównie poprzez identyczną terminologię<sup>17</sup>.

Utworzenie samorządu wojewódzkiego, pochodzącego z wyborów powszechnych (sejmiki województw do tamtej pory składały się z delegatów rad gmin i pełniły funkcje opiniodawcze i reprezentacyjne)<sup>18</sup>, stanowiło dopełnienie plano-

<sup>15</sup> Wojtasik, *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka...*, s. 236-237.

<sup>16</sup> P. Gliński, *O pewnych aspektach obywatelskości*, [w:] *Jak żyją Polacy?*, red. H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN 2000, s. 46-48.

<sup>17</sup> W. Wojtasik, *Transformacja systemowa – wymiar regionalny*, „De Doctrina Europea” 2007, nr 4, s. 85-87.

<sup>18</sup> A. Antoszewski, *System polityczny RP*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2012, s. 170-171.

wanej struktury jednostek samorządowych, a jednocześnie rozszerzyło władztwo społeczności regionalnych na poziom województwa. Utworzenie sejmików województw wypełniło lukę w reprezentacji mieszkańców na szczeblu największej jednostki podziału administracyjnego kraju. Organ ten pełni funkcję reprezentującą, co pozwala mu na podejmowanie działań w imieniu i na rzecz społeczności wojewódzkiej. Jednocześnie jest naturalnym partnerem dla organów administracji centralnej w prowadzeniu polityki regionalnej na obszarze konkretnych województw. Wypracowanie naturalnych mechanizmów współpracy, a nie rywalizacji, stanowi o zgodnym działaniu zarówno w sferze administrowania, jak i finansowania polityki regionalnej<sup>19</sup>.

### SAMORZĄDOWY SYSTEM WYBORCZY

Rywalizacja polityczna w wyborach samorządowych jest doskonałym przykładem demokracji w działaniu. Są to wybory, w sensie materialnym, a często także symbolicznym, najbliższe obywatelowi. Zarówno pod względem frekwencji, jak i społecznego znaczenia wybory samorządowe zaczynają być postrzegane jako coraz istotniejsze, o czym świadczy także duże zaangażowanie podmiotów w rywalizację wyborczą<sup>20</sup>. W 2010 roku dokonano łącznie wyboru 49 288 prezydentów, burmistrzów, wójtów oraz radnych wszystkich szczebli, spośród ponad ćwierć miliona kandydatów<sup>21</sup>. Liczbę tę warto skonfrontować z wyborem 560 parlamentarzystów czy 50 eurodeputowanych, żeby zrozumieć wielkość przedsięwzięcia, jakim są wybory samorządowe. Jego skala wynika z przywoływanego w początkowej części artykułu procesu decentralizacji, który rozbudował do problematycznych rozmiarów zarówno liczbę organów, których dotyczą, jak i ich personalny rozmach. Poza tym trudno porównywać wybory w małych gminach, gdzie na jednego radnego przypada najczęściej kilkuset wyborców, z wyborami do sejmików wojewódzkich, w których jeden mandat reprezentuje kilkadziesiąt tysięcy wyborców. Wszystko to sprawia, że przeniesienie prawa do decydowania

---

<sup>19</sup> Z. Gilowska, E. Wysocka, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych 1997, s. 50.

<sup>20</sup> M. Mazur, *Rywalizacja polityczna w wyborach samorządowych w III RP*, [w:] *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, red. E. Ganowicz, L. Rubisz, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek 2008, s. 139.

<sup>21</sup> W. Wojtasik, *Wpływ wyborów samorządowych z 2010 roku na system partyjny*, [w:] *Wybory samorządowe 2010*, red. M. Koczyński, W. Wojtasik, Katowice: Wydawnictwo Remar 2011, s. 115.

w imieniu obywateli różni się na poszczególnych poziomach samorządu terytorialnego.

Jednym z podstawowych dylematów, który stanął przed restytuującymi samorząd terytorialny w Polsce, była kwestia wyboru systemu wyborczego, który będzie z jednej strony funkcjonalnym narzędziem demokracji, a z drugiej ma zapewniać najpełniejszą reprezentację wspólnot samorządowych. Można oczywiście potencjalny wybór sprowadzić do alternatywy pomiędzy rozwiązaniami proporcjonalnymi a większościowymi, jednak będzie on miał zdecydowanie głębszy sens. W wypadku decyzji o systemie wyborczym nie istnieją rozwiązania jedynie słuszne, a projektując go należy wziąć pod uwagę wiele uwarunkowań społecznych i politycznych. W sytuacji rodzimej dodatkową trudnością pod tym względem była konieczność przyjęcia rozwiązań w środowisku, które nie mogło odwołać się do wcześniejszych doświadczeń. Przyjmując podstawowe determinanty przynależne konstruowaniu systemów wyborczych, w wypadku samorządu terytorialnego należy starać się, aby przyjmowane rozwiązania: 1. ułatwiały zgłaszanie kandydatów możliwie wielu podmiotom, także tym, których nie cechuje trwałe sformalizowanie; 2. wiązały możliwie silnie kandydatów z konkretną grupą wyborców; 3. przyjmowały możliwie prosty i zrozumiały system wyborczy (rozumiany tutaj jako system ustalania wyników głosowania)<sup>22</sup>. Wybory samorządowe muszą jednak mieścić się w pewnym uniwersum rozwiązań ustrojowych, charakterystycznych dla danego systemu politycznego. Wynika to nie tylko z palety potencjalnych możliwości, ale przede wszystkim z reprezentowanego modelu kultury politycznej i uświadomionych preferencji społecznych. Dlatego też elekcje samorządowe przybierają podobne formy jak wybory ogólnokrajowe, a procedury ich przeprowadzania są zbliżone<sup>23</sup>.

Co interesujące, prace nad reformą samorządową zostały zapoczątkowane w parlamencie wybranym w drodze wyborów kontraktowych, pomimo braku formalnych uzgodnień przy Okrągłym Stole, gdyż te – w zakresie samorządowej grupy roboczej – zakończyły się jedynie podpisaniem protokołu rozbieżności<sup>24</sup>. Miejscem podjęcia działań był zdominowany przez stronę solidarnościową senat, gdzie jeszcze przed powołaniem rządu T. Mazowieckiego przyjęto harmonogram prac legislacyjnych, w których priorytet przyznano inicjatywie przywrócenia sa-

---

<sup>22</sup> Sarnicki, *Ordynacja wyborcza w wyborach samorządowych...*, s. 13.

<sup>23</sup> T. Mołdawa, *Aktywność obywateli w systemie demokratycznym*, [w:] *Spółczesność i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego 2007, s. 368-369.

<sup>24</sup> Okrześlik, *Samorząd terytorialny jako czynnik modernizacji systemu politycznego...*, s. 266-267.



morządu terytorialnego<sup>25</sup>. W trakcie debaty na temat samorządności lokalnej, która odbyła się w senacie 29 lipca 1989 roku, jako jedno z podstawowych zadań wskazano potrzebę uchwalenia prawa wyborczego, a następnie szybkiego przeprowadzenia wyborów do organów samorządowych<sup>26</sup>. Pomimo istotności projektowanych zmian ustrojowych, pracom nad reformą samorządową i samorządowym prawem wyborczym nie towarzyszyło szczególne zainteresowanie ani sił politycznych, ani mediów<sup>27</sup>. W senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego, która była areną przygotowywania ordynacji samorządowej, główny spór toczył się pomiędzy zwolennikami proporcjonalności jako metody pozwalającej na lepsze odwzorowanie społecznych preferencji i zapewnienie reprezentacji mniejszościom a admiratorami metody większościowej, która w założeniach miała pozwalać na pełniejszą realizację zasady samorządności. W warunkach przywracania pluralizmu politycznego kwestie przewagi dla poszczególnych sił politycznych miały drugorzędne znaczenie, szczególnie że rywalizacyjny system partyjny był dopiero w początkowym okresie kształtowania. W łonie komisji pojawił się także pomysł zastosowania ordynacji mieszanej, jednak nie uzyskał on znaczącego poparcia i w konsekwencji najpierw Komisja Samorządu Terytorialnego, a później sam senat przyjął rozwiązania bazujące na modelu większościowym<sup>28</sup>.

Senackie projekty nie znalazły zrozumienia w sejmie, w którym zostały podane krytyce, szczególnie przez zwolenników proporcjonalności jako metody zapewnienia lepszego odwzorowania społecznych preferencji. Wśród oponentów dały się słyszeć również argumenty o konieczności wprowadzenia rozwiązań proporcjonalnych jako korzystniejszych z punktu widzenia przeprowadzanej transformacji systemowej, gdyż tego typu zapisy stanowić miały formalne zabezpieczenie przed możliwym powrotem do formuł niedemokratycznych<sup>29</sup>. O ile na poziomie parlamentarnym można przyznać takiemu rozumowaniu pewną racjonalność, o tyle na poziomie samorządowym obawy tego typu, z dzisiejszej perspektywy, wydają się bezzasadne. Ostatecznie sejm przyjął rozwiązanie kompromisowe, które w małych gminach wprowadzało wybory większościowe, a w większych proporcjonalne.

---

<sup>25</sup> Tamże, s. 267.

<sup>26</sup> R. Chruściak, *Ordynacja wyborcza do rad gmin z 1990 r. – parlamentarne dyskusje i spory*, [w:] *Państwo – demokracja – samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciolecie Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, red. T. Mołdawa, Warszawa: Wydawnictwo Elipsa 1999, s. 49.

<sup>27</sup> J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2000, s. 85-91.

<sup>28</sup> Chruściak, *Ordynacja wyborcza do rad gmin z 1990 r. – parlamentarne dyskusje i spory...*, s. 53-54.

<sup>29</sup> Tamże, s. 54.

Powołanie powiatów i samorządowych województw wymusiło stworzenie nowych reguł wyborczych, które określały charakter i przebieg wyborów do rad powiatów i sejmików wojewódzkich. Ustawodawca stanął przed podobnym dylematem, jak przy przywracaniu samorządu gminnego, był jednak bogatszy o doświadczenia z minionych lat i wyborów<sup>30</sup>. Okrzepnięcie demokracji i jej procedur pozwoliło na przyjęcie założenia, że w przypadku ponadgminnych szczebli samorządu właściwsze będzie odwołanie się do modelu proporcjonalnego, szczególnie że system partyjny z perspektywy końca lat 90. XX wieku wydawał się dalece bardziej stabilny niż u początków transformacji<sup>31</sup>. Takie rozwiązania mogą być podejrzewane o zbyt dużą preferencję dla partii politycznych, które niewątpliwie korzystają na rozwiązaniach stwarzających płaszczyzny dogodne dla rywalizacji międzypartyjnej<sup>32</sup>, jednak przykład wyników wyborów do rad powiatów pokazują, że nie stanowi to bariery dla organizacji i komitetów lokalnych. Nieco inaczej sytuacja wygląda w sejmikach wojewódzkich, w których komitety niepartyjne osiągają nikłe zdobycze mandatowe. Wbrew towarzyszącym reformie z 1998 roku nadziejom jednych, a obawom innych, system polityczny nie ewoluował w kierunku poliarchii i nowe elity regionalne nie stały się autonomicznymi ośrodkami podejmowania decyzji politycznych. Jako główną przyczynę takiego stanu rzeczy wskazuje się system wyborczy, który w gminach i powiatach (z wyjątkiem największych miast) autonomizuje wynik wyborów od bieżącego kontekstu politycznego parlamentarnej rywalizacji głównych partii. Natomiast na poziomie województw wyniki wyborów są silniej uzależnione od preferencji partyjnych i bieżącej sytuacji politycznej, tworząc z nich czynnik dominujący w kształtowaniu wyłanianej reprezentacji<sup>33</sup>. Reprezentacja na poziomie sejmików wojewódzkich będzie więc odwzorowaniem zależności pomiędzy partiami politycznymi na poziomie ogólnokrajowym z ograniczonym wpływem zmiennego poparcia dla poszczególnych formacji w regionach. Pozwalają one także na „zagospodarowanie” działaczy, którzy nie osiągnęli sukcesu w wyborach

---

<sup>30</sup> R. Głajcar, *Podmioty rywalizacji wyborczej w miastach na prawach powiatu (na przykładzie województwa śląskiego)*, [w:] *Wybory samorządowe 2010*, red. M. Kolczyński, W. Wojtasik, Katowice: Remar 2011, s. 121-141.

<sup>31</sup> Dla części badaczy ostateczny kształt rozwiązań wyborczych do rad powiatów i sejmików wojewódzkich nie jest wyraz politycznego kompromisu, lecz partyjnej gry w parlamencie. Więcej: J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów*, Nowy Sącz-Kraków: Wydawnictwo Dante S.C. – Wyższa Szkoła Biznesu National Louis University 2002, s. 111-117.

<sup>32</sup> Sarnicki, *Ordynacja wyborcza w wyborach samorządowych...*, s. 15.

<sup>33</sup> Okrzesik, *Samorząd terytorialny jako czynnik modernizacji systemu politycznego...*, s. 275.

parlamentarnych oraz testowanie nowych powiązań koalicyjnych i propozycji programowych<sup>34</sup>.

Zwieńczeniem istotnych zmian w wyborze władz samorządowych była decyzja o wprowadzeniu bezpośrednich wyborów jednoosobowych władz wykonawczych – wójtów, burmistrzów i prezydentów. Intencją wprowadzonej zmiany było szersze upodmiotowienie wspólnot lokalnych w zakresie wyboru swoich przedstawicieli, gdyż do tamtej pory o ich wyborze decydowały przetargi pomiędzy siłami politycznymi zasiadającymi we właściwych radach miast i gmin<sup>35</sup>. W pewnym stopniu zmianie uległ mechanizm planowania i prowadzenia kampanii wyborczych, gdyż można było zacząć w większym stopniu eksponować politycznych liderów<sup>36</sup>. Ryzykiem takiej zmiany była możliwość – wcale nie tak rzadka, jak się ostatecznie okazało – swoistej kohabitacji, a więc stanu, w którym wybrany głosami mieszkańców wójt, burmistrz czy prezydent nie miał odpowiedniego zaplecza politycznego w radzie, gdyż jej większość pochodziła z opozycyjnych względem niego ugrupowań politycznych.

Bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów stały się mechanizmem kreowania lokalnych liderów politycznych. Przynajmniej niektórzy z nich, nabywając doświadczenia i umiejętności zarządzania, zgłaszali swoje aspiracje do elit politycznych na szczeblu centralnym. Cały ten proces jawi się jako impuls na rzecz włączenia szerszych kręgów społecznych, szczególnie poza wielkimi miastami, w sferę odpowiedzialności za państwo. Jednocześnie wybór lokalnych liderów w wyborach bezpośrednich zwiększył personalizację rywalizacji wyborczej, sprawiając, że odciskają one swoje piętno na pozostałych poziomach rywalizacji<sup>37</sup>. Prezydenci miast na prawach powiatu, szczególnie tych największych, ze względu na ustawowe kompetencje i bezpośrednią wyborczą legitymizację skupiają bardzo dużą władzę. Sprzyja to tworzeniu się jednoosobowego przywództwa lokalnego<sup>38</sup>. Takie przywództwo, szczególnie potwierdzone w kolejnych wyborach, rodzi pokusę przełożenia osobistego sukcesu na płaszczyznę szerszej po-

---

<sup>34</sup> R. Alberski, *System wyborczy do sejmików województw w Polsce. Gra o zmiennych regułach*, [w:] *Wybory do sejmików województw w Polsce 2006 r.*, red. R. Alberski, M. Cichosz, Ł. Tomczak, Wrocław: Wydawnictwo MARINA 2010, s. 18.

<sup>35</sup> R. Głajcar, *Silne państwo świadomych i aktywnych obywateli. Ustrój polityczny państwa w programie i działalności Platformy Obywatelskiej Rzeczypospolitej Polskiej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowości i Finansów w Bielsku-Białej” rok 2010, nr 3, s. 53-56.

<sup>36</sup> A.K. Piasecki, *Wybory 1989-2002, Parlamentarne, samorządowe, prezydenckie*, Zielona Góra: Wydawnictwo Akapit 2003, s. 171-172.

<sup>37</sup> Mazur, *Rywalizacja polityczna w wyborach samorządowych w III RP...*, s. 156.

<sup>38</sup> A. Gendźwił, *Dlaczego sukces? Analiza wyników wyborów prezydentów największych polskich miast*, [w:] *Studia nad wyborami. Polska 2005–2006*, red. J. Raciborski, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar 2008, s. 16.

lityki. Interesującym przykładem jest tu prezydent Wrocławia, R. Dutkiewicz, którego działania znamionują ambicję wypłynięcia poza lokalne wody. Po początkowo nieudanym eksperymencie z projektem Polska XXI, w wyborach do dolnośląskiego sejmiku wojewódzkiego w 2010 roku wystawił z sukcesem swój własny komitet wyborczy (uzyskał 2. wynik), a w 2011 roku był jednym z pomysłodawców inicjatywy Obywatele do Senatu<sup>39</sup>.

## FUNKCJE WYBORÓW SAMORZĄDOWYCH

Specyfika wyborów samorządowych, wynikająca z ich społecznego usytuowania oraz mnogości organów, których dotyczą, sprawia, że funkcje przez nie realizowane mogą być osadzone w nieco odmiennym kontekście niż pozostałe elekcje. Swoista depolityzacja elekcji samorządowych, szczególnie na niższych niż sejmiki województw szczeblach, inaczej sytuuje rolę partii, odrębnie definiuje areny rywalizacji politycznej, a także odmiennie traktuje wymiar personalny polityki. W tym ostatnim wypadku społeczna bliskość wyborców i kandydatów sprawia, że motywacje tych pierwszych mogą mieć bardziej spersonalizowany charakter, odsuwając na plan dalszy takie kwestie, jak przynależność partyjna, reprezentowany system wartości czy głoszone w toku kampanii postulaty programowe. Niektóre koncepcje znaczenia wyborów zakładają występowanie przynajmniej dwóch poziomów istotności elekcji. Pierwszym są wybory krajowe – prezydenckie i parlamentarne. W Polsce, biorąc pod uwagę dualizm organów egzekutywnych i wybór prezydenta w wyborach powszechnych, trudno byłoby jednoznacznie wskazać, które z wyborów miałyby zostać uznane za najważniejsze. Arend Lijphart jako podstawową determinantę ważności wyborów wskazuje rozwiązania ustrojowe, przyjęte na poziomie systemu politycznego. W systemach parlamentarno-gabinetowych najważniejsze są wybory parlamentarne, a prezydenckich i semiprezydenckich – prezydenckie, czego pośrednim dowodem może być m.in. analiza frekwencji wyborczej<sup>40</sup>. W takim wypadku niższą rangę będą miały elekcje o charakterze lokalnym, regionalnym, ponadnarodowym i te, które odbywają się w trakcie kadencji. W sytuacji wyborów samorządowych pojawiają się także koncepcje, które przypisują im swoistą nieistotność (*irrelevant*), zwłaszcza ze względu na negatywne skutki występujące w ich wyniku<sup>41</sup>. Do tego ro-

<sup>39</sup> Wojtasik, *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka...*, s. 245-246.

<sup>40</sup> A. Lijphart, *Thinking about Democracy. Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, London–New York: Routledge 2008, s. 209.

<sup>41</sup> W.L. Miller, *Irrelevant elections? The Quality of Local Democracy in Britain*, Oxford: Clarendon Press 1998, s. 9-12.

dzaju skutków należy wywoływanie apatii wyborców, powodowanie uwikłania partii w nieistotne gry polityczne i zwiększanie polaryzacji politycznej<sup>42</sup>. Apatia wyborców może mieć swoje źródła w zbyt dużym nagromadzeniu liczby elekcji, które, będąc w bezpośredniej bliskości czasowej, wzajemnie osłabiają swoją wagę i w konsekwencji mogą prowadzić do decyzji o absencji w wyborach. Partie w takich wyborach, zamiast skupiać się na formułowaniu realnych programów i zabieganiu o poparcie, koncentrują się na osłabianiu swoich przeciwników i pozorują działania. Czynnikiem zwiększenia polaryzacji politycznej może być w ich wypadku start komitetów wyborczych i kandydatów, którzy, chcąc odróżnić się od *mainstreamowych* partii, stawiają na polityczny i ideologiczny radykalizm oraz eksponowanie problemów i stanowisk leżących poza zainteresowaniami tradycyjnych ugrupowań politycznych.

Czynnikiem specyficznego oddziaływania wyborów samorządowych jest także kwestia różnych ordynacji wyborczych, które mają zastosowanie w wyborach do poszczególnych organów. Wyborca, chcąc wziąć udział we wszystkich elekcjach, może spotkać się w wyborach do rad gmin zarówno z ordynacją większościową, jak i proporcjonalną – proporcjonalną do rad powiatów i sejmików wojewódzkich – oraz bezpośrednimi wyborami wójtów, burmistrzów i prezydentów. Taka ich kompilacja wymaga od wyborcy nie tylko kompetencji co do rozumienia konsekwencji głosowania w poszczególnych elekcjach, ale także brać pod uwagę możliwy ich wzajemny wpływ. Wyborca może nie tylko stopniować spersonalizowaną istotność występujących elekcji (traktując np. którąś z nich jako nieważną dla niego), ale również strategicznie wiązać ze sobą sposób głosowania do poszczególnych organów (jak się wydaje, szczególne związki mogą występować pomiędzy wyborami do rady gminy i głosowaniem na wójta, burmistrza lub prezydenta).

Wybory samorządowe cechują się osłabieniem mechanizmu głosowania strategicznego, co pozwala zastanowić się nad motywacją wyborcy w procesie samego oddawania głosu. W przypadku wyborów parlamentarnych, w których w podziale mandatów uczestniczą przede wszystkim przedstawiciele partii politycznych, troską pragmatycznego wyborcy jest niezamarnowanie swojego głosu<sup>43</sup>. Inaczej wybory samorządowe – poprzez szerszy udział kandydatów niezależnych pozwalają na większą swobodę – wyborca może oddać swój głos na kandydata, którego ocenia wysoko, pomijając jego ideologiczne czy partyjne odniesienia. Doświadczenia ustabilizowanych demokracji pokazują, że nawet w odniesieniu do samych wyborów samorządowych, jeżeli odbywają się one na różnych pozio-

---

<sup>42</sup> E.R. Drachman, R. Langran, *You Decide: Controversial Cases in American Politics*, Lanham: Rowman & Littlefield 2008, s. 134.

<sup>43</sup> A. Turcka-Kawa, *Psychologiczne uwarunkowania zachowań wyborczych*, „Preferencje Polityczne” 2010, nr 1, s. 101-102.

mach, można wykazać w tym względzie istotne różnice. Poziom lokalny sprzyja osłabieniu w głosowaniu znaczenia czynników ideologicznego i partyjnego. Wyborcy częściej oddają swoje głosy na kandydatów niezależnych bądź z innych partii, niż wynikałoby to z ich naturalnych preferencji ideologicznych. Wraz ze wzrostem wielkości jednostki samorządowej oraz przechodzeniem z poziomu lokalnego na regionalny, preferencja do głosowania na osobę zostaje osłabiona, a zastępuje ją mechanizm pozycjonowania ideologicznego i popierania kandydatów z formacji pierwszego wyboru<sup>44</sup>. W Polsce obrazuje to różnica pomiędzy wynikami wyborów w gminach (gdzie w przeważającej mierze zwyciężają kandydaci niezależni) a sejmikami województw (w których tryumfują przedstawiciele partii politycznych)<sup>45</sup>.

Przytoczone uwarunkowania sprawiają, że część badaczy przypisuje wyborom samorządowym nieco inne funkcje niż pozostałym elekcjom. Marcin Bąkiewicz wskazuje, że podstawowymi funkcjami wyborów samorządowych są: 1. odzwierciedlanie preferencji wyborczych elektoratu na podstawie programów wyborczych oraz popularności poszczególnych kandydatów w lokalnych środowiskach; 2. kreowanie składu osobowego poszczególnych organów samorządowych w ramach selekcji dokonywanej podczas procesu wyborczego; 3. legitymizowanie radnych poprzez nadanie im prawnego i politycznego tytułu do sprawowania mandatu; 4. kształtowanie stabilnej większości rządzącej<sup>46</sup>.

Upowszechnienie idei samorządności terytorialnej i procesy decentralizacji doprowadziły do stworzenia nowych ośrodków władzy, których immanentną częścią są lokalne i regionalne elity polityczne. Stały się one podmiotami zarządzającymi rozwojem społeczności lokalnych, a instrumentem tego procesu uczyniono wybory władz samorządowych. Wspomniana liczba mandatów będących do obsadzenia w drodze wyborów samorządowych sprawia, że może być problematyczna (szczególnie w małych gminach) realizacja postulatu, by procedura wyborcza zapewniała wybór przedstawicieli bardziej kompetentnych niż społeczna średnia (jak piszą Mirosława Grabowska i Tadeusz Szawiel, „sama procedura wyborów zawiera pewną sprzeczność: reprezentanci społeczeństwa mają być tacy jak ono, ale lepsi”<sup>47</sup>). Początkowo, gdy wybory samorządowe miały charakter jednoszczeblowy i odbywały się tylko do rad gmin, funkcja przeniesienia prawa do

---

<sup>44</sup> P. Barberá, *Voting for Parties or for Candidates? The Trade-Off Between Party and Personal Representation in Spanish Regional and Local Elections*, „Revista Española de Investigaciones Sociológicas” 132(2010), s. 61-63.

<sup>45</sup> W. Wojtasik, *Istotność wyborów i jej czynniki w świadomości społecznej*, „Preferencje Polityczne” 2012, nr 2, s. 212-213.

<sup>46</sup> M. Bąkiewicz, *Finansowe aspekty wyborów samorządowych*, [w:] *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń: Dom Wydawniczy DUET 2007, s. 11.

<sup>47</sup> M. Grabowska, T. Szawiel, *Anatomia elit politycznych. Partie polityczne w postkomunistycznej Polsce 1991-93*, Warszawa: Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego 1993, s. 47-48.

decydowania nie miała tak jednoznacznego charakteru, gdyż dotyczyła tylko gminy (władztwo organów centralnych było większe niż obecnie) i wybierani byli przedstawiciele do ciał kolegialnych (co mogło obniżyć personalny aspekt przeniesienia prawa do decydowania). Taka konstrukcja instytucjonalna mogła wynikać z opisywanego już faktu, że opozycja polityczna do 1989 roku nie traktowała odbudowy samorządu terytorialnego jak podstawowego warunku nowego ustroju<sup>48</sup>, nie doceniając, jak się zdaje siły oddziaływania społeczności lokalnych. Te jednak stosunkowo szybko potrafiły za pomocą wyborów wytworzyć mechanizmy nie tylko kreacji elit politycznych, ale przede wszystkim wygenerować kanał przenoszenia kompetencji decyzyjnych i kontroli z ich wykonywania. W przedstawianym kontekście należy zgodzić się z Januszem Okrzesikiem, który twierdzi, że nowoczesne społeczeństwo obywatelskie w Polsce jest tworzone w dużej mierze na podstawie struktur samorządowych<sup>49</sup>, a więc także procedur je kształtujących, takich jak wybory.

Jednak prowadzone badania dowodzą, że elity partyjne z rzadka zdają sobie sprawę z determinant aktywności społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym, a przeniesienie prawa do decydowania w wyniku wyborów może mieć charakter czysto proceduralny. Może być ono powodowane przez inne czynniki, niż tylko utożsamianie się ze wspólnotami samorządowymi, i pomijając rolę lidera (np. lokalnej inteligencji), zorientowanie wspólnoty lokalnej na tranzycyjną rolę związków religijnych oraz oddolność podejmowanych inicjatyw. Te ostatnie często są dokonywane wbrew woli i zamierzeniom władzy lokalnej<sup>50</sup>. Danuta Karnowska takie postrzeganie sfery aktywności obywatelskiej przez partie polityczne nazywa „samorządnością bez partycypacji” i konstatuje, że odzwierciedla ono specyfikę myślenia o samorządności w Polsce. Taki stan wynika z silnego zdecentralizowania i upartyjnienia poszczególnych poziomów samorządu terytorialnego, co skutkuje jego technokratyzacją kosztem czynnika społecznikowskiego. Możliwą konsekwencją negatywnych tendencji w kształtowaniu obywatelskości wspólnot lokalnych może być ich oligarchizacja, zaprzeczająca idei społeczeństwa obywatelskiego. Opisane przesłanki determinować mogą wytworzenie klientelistycznych i paternalistycznych relacji pomiędzy władzą lokalną a obywatelem, co nie tylko nie wpływa pozytywnie na rozwój wspólnot lokalnych, ale pogłębiać może słabość demokracji w Polsce<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Więcej: Z. Błok, *Transformacja jako konwersja funkcji wewnętrznych na przykladzie Polski*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza 2006, s. 181.

<sup>49</sup> Okrzesik, *Samorząd terytorialny jako czynnik modernizacji systemu politycznego...*, s. 275.

<sup>50</sup> Karnowska, *Spór o wspólnoty. Idee komunitarystyczne we współczesnej polskiej myśli politycznej...*, s. 282.

<sup>51</sup> Tamże, s. 282-283.

Ważnym czynnikiem legitymacji rządzących w przypadku wyborów samorządowych jest poziom uzyskiwanej w ich trakcie frekwencji. Można domniemywać, że zachodzić tu może związek synergiczny pomiędzy wyborami do poszczególnych organów samorządowych, pozytywnie wpływając na poziom wyborczego uczestnictwa obywateli. Niektórzy badacze zwracają ponadto uwagę na istnienie związku pomiędzy stopniem autonomii regionalnej a partycypacją w wyborach samorządowych. Na podstawie przekrojowych badań w wybranych państwach OECD wykazano, że polityczna autonomia regionu i silna tożsamość regionalna są czynnikami pozytywnie wpływającymi na poziom frekwencji w wyborach regionalnych<sup>52</sup>. Ze względu na to, że wybory odbywają się w tym samym czasie (i w tych samych obwodowych komisjach wyborczych dla poszczególnych mieszkańców), wyborca zainteresowany uczestnictwem w jednym ich rodzaju może przy redukcji społecznych (i materialnych) kosztów skorzystać z okazji do głosowania w pozostałych. Taki wniosek może potwierdzać analiza frekwencji uzyskanej w poszczególnych głosowaniach – najniższą frekwencję uzyskiwano w tych elekcjach, w których wybierano jedynie do rad gmin (pomijając uczestnictwo w drugich turach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów). Jednak, z wyjątkiem wyniku elekcji z 1994 roku, wskazywana różnica nie jest szczególnie duża. Co interesujące, od 1998 roku frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych charakteryzuje się wysokim stopniem stabilności, różnica pomiędzy poszczególnymi wyborami w I turze wynosiła maksymalnie 3,08 pkt.%, przy obserwowanej tendencji do powolnego jej wzrostu. Frekwencję w wyborach samorządowych przedstawia tabela 1.

Tab. 1. Frekwencja w wyborach samorządowych 1990-2010

Data wyborów	1990	1994	1998	2002		2006		2010	
	27.05	19.06	11.10	27.10	10.11	12.11	26.11	21.11	5.12
Frekwencja (%)	42,3	33,8	45,4	44,2	35,1	46,0	39,7	47,3	35,3

Źródło: Zestawienie na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Negatywną konsekwencją łączenia wyborów do różnych organów samorządu w jednym czasie, mogącym mieć wpływ na ocenę realizacji ich funkcji legitymizacyjnej, jest stosunkowo wysoka liczba głosów nieważnych w wyborach do rad powiatów i sejmików wojewódzkich. Wytłumaczeniem w tym wypadku może też być wysoki stopień skomplikowania procedury wyborczej – głosujący otrzymują różne karty do głosowania, na których powinni zaznaczyć różną liczbę znaków

<sup>52</sup> A. Henderson, N. McEwen, *A comparative analysis of voter turnout in regional elections*, "Electoral Studies" 29(3) (2010), s. 415-416.



„X”<sup>53</sup>. Porównanie liczby głosów nieważnych w wyborach samorządowych z innymi typami wyborów prowadzi do konstatacji, że szczególnie wybory do rad powiatów i sejmików wojewódzkich charakteryzują się wyraźnie większą liczbą głosów nieważnych<sup>54</sup>, co obrazuje tabela 2.

Tab. 2. Odsetek głosów nieważnych w wyborach w latach 1998–2011

Wybory	Prezydenci, wójtowie, burmistrzowie*	Rady gmin	Rady pow.	Sejmik i woj.	Prezydent RP*	Sejm	Senat	Parlament Europejski
% głosów nieważnych	1,54	3,87	8,36	13,06	0,88	3,21	2,92	2,22

\*Łącznie dla dwóch tur głosowania.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

## ZAKOŃCZENIE

Specyfika wyborów samorządowych w Polsce, w porównaniu z innymi elekcjami, wynika z kilku czynników. Wśród najważniejszych można wskazać transformację sfery samorządowej i tworzenie nowych szczebli samorządu terytorialnego, związane z nimi przeprowadzanie wyborów do wielu organów jednocześnie, dynamikę samorządowego prawa wyborczego i związki z wyborami do innych instytucji systemu politycznego. Jednak nie można stwierdzić, że wybory samorządowe są autonomiczne w formie, funkcjach i oddziaływaniu względem elekcji parlamentarnych, Prezydenta RP czy Parlamentu Europejskiego. Stanowią one dopełnienie systemu politycznego przedstawicielstwa na poziomie lokalnym i regionalnym, umożliwiając przejawianie się obywatelskości społeczeństwa.

Procesy tworzenia się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce były wspomagane przez kreowanie politycznej reprezentacji w drodze wyborów samorządowych. Wydaje się jednak, że po wprowadzeniu najpierw szczebla powiatowego i wojewódzkiego, a później bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów nastąpił proces gradacji ich znaczenia, szczególnie, gdy weźmie się pod uwagę słabość tożsamości regionalnych w Polsce. O ile poziom gmin i do pew-

<sup>53</sup> W wyborach samorządowych w 2010 roku ponad połowa nieważnych kart do głosowania nie zawierała znaku „X”. Drugą w kolejności przyczyną nieważności głosów było postawienie zbyt wielu znaków „X”, a inne przyczyny miały stosunkowo mały udział (od 1,34% w przypadku kart nieważnych w wyborach do sejmików województw do 6,72% w wyborach wójtów, prezydentów i burmistrzów). Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza, *Przyczyny nieważności głosów oddanych 21 listopada 2010 roku według kategorii jednostek samorządu terytorialnego*.

<sup>54</sup> Wojtasik, *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka...*, s. 267-268.

nego stopnia powiatów jest utożsamiany w społecznej świadomości z kreacją rozwiązań służących lokalnym społecznościom, o tyle sejmiki województw nie zdobyły serc polskich wyborców. Świadczy o tym zarówno przekładanie partyjnych preferencji z poziomu ogólnopolskiego na płaszczyzny poszczególnych regionów, jak i nienaturalnie wysoki odsetek głosów nieważnych w wyborach przedstawicielstwa regionalnego.

#### BIBLIOGRAFIA

- Alberski R., *System wyborczy do sejmików województw w Polsce. Gra o zmiennych regulach*, [w:] *Wybory do sejmików województw w Polsce 2006 r.*, red. R. Alberski, M. Cichosz, Ł. Tomczak, Wrocław: Wydawnictwo MARINA 2010.
- Antoszewski A., *System polityczny RP*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2012.
- Barberá P., *Voting for Parties or for Candidates? The Trade-Off Between Party and Personal Representation in Spanish Regional and Local Elections*, "Revista Española de Investigaciones Sociológicas" 132(2010).
- Bąkiewicz M., *Finansowe aspekty wyborów samorządowych*, [w:] *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń: Dom Wydawniczy DUET 2007.
- Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2005.
- Błok Z., *Transformacja jako konwersja funkcji wewnątrzsystemowych na przykładzie Polski*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza 2006.
- Chruściak R., *Ordynacja wyborcza do rad gmin z 1990 r. – parlamentarne dyskusje i spory*, [w:] *Państwo – demokracja – samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciolecie Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, red. T. Młodawa, Warszawa: Wydawnictwo Elipsa 1999.
- Draehman E.R., Langran R., *You Decide: Controversial Cases in American Politics*, Lanham: Rowman & Littlefield 2008.
- Emilewicz J., Wołek A., *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów*, Nowy Sącz–Kraków: Wydawnictwo Dante S.C. – Wyższa Szkoła Biznesu National Louis University 2002.
- Ferens A., *Władza lokalna w procesie przejścia do demokracji na przykładzie Polski, Czech, Słowacji i Węgier (wybrane aspekty struktur i procesów)*, [w:] *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 1998.
- Gendźwił A., *Dlaczego sukces? Analiza wyników wyborów prezydentów największych polskich miast*, [w:] *Studia nad wyborami. Polska 2005–2006*, red. J. Raciborski, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar 2008.
- Gilowska Z., Wysocka E., Płoskonka J., Prutis S., Stec M., *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych 1997.
- Głajcar R., *Podmioty rywalizacji wyborczej w miastach na prawach powiatu (na przykładzie województwa śląskiego)*, [w:] *Wybory samorządowe 2010*, red. M. Kolczyński, W. Wojtasik, Katowice: Remar 2011.
- Głajcar R., *Silne państwo świadomych i aktywnych obywateli. Ustrój polityczny państwa w programie i działalności Platformy Obywatelskiej Rzeczypospolitej Polskiej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowości i Finansów w Bielsku-Białej”, 2010, nr 3.

- Gliński P., *O pewnych aspektach obywatelskości*, [w:] *Jak żyją Polacy?*, red. H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN 2000.
- Grabowska M., Szawiel T., *Anatomia elit politycznych. Partie polityczne w postkomunistycznej Polsce 1991–1993*, Warszawa: Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego 1993.
- Henderson A., McEwen N., *A comparative analysis of voter turnout in regional elections*, "Electoral Studies" 2010, Vol. 29(3).
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis 2002.
- Karnowska D., *Spór o wspólnoty. Idee komunitarystyczne we współczesnej polskiej myśli politycznej*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek 2011.
- Lijphart A., *Thinking about Democracy. Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, London–New York: Routledge 2008.
- Mazur M., *Rywalizacja polityczna w wyborach samorządowych w III RP*, [w:] *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, red. E. Ganowicz, L. Rubisz, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek 2008.
- Miller W.L., *Irrelevant elections? The Quality of Local Democracy in Britain*, Oxford: Clarendon Press 1998.
- Moldawa T., *Aktywność obywateli w systemie demokratycznym*, [w:] *Spoleczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego 2007.
- Okrzesik J., *Samorząd terytorialny jako czynnik modernizacji systemu politycznego*, [w:] *Transformacja systemowa w Polsce 1989–2009. Próba bilansu.*, red. R. Głajcar, W. Wojtasik, Katowice: Wydawnictwo Remar 2009.
- Piasecki A.K., *Wybory 1989–2002, Parlamentarne, samorządowe, prezydenckie*, Zielona Góra: Wydawnictwo Akapit 2003.
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2000.
- Sarnecki P., *Ordynacja wyborcza w wyborach samorządowych*, [w:] *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, red. M. Magoska, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2008.
- Sobociński A.W., *Samorząd a demokracja*, [w:] *Teoria i praktyka polityki. Materiały i studia nr 1*, red. S. Sobociński, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek 1995.
- Swianiewicz P., *Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowoschodniej – próba generalizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2002, nr 4(10).
- Turska-Kawa A., *Psychologiczne uwarunkowania zachowań wyborczych*, „Preferencje Polityczne” 2010, nr 1.
- Wiatr J.J., Raciborski J., Bartkowski J., Frątczak-Rudnicka B., Kiliński J., *Demokracja Polska 1989–2003*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar 2003.
- Wojtasik W., *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego 2012.
- Wojtasik W., *Istotność wyborów i jej czynniki w świadomości społecznej*, „Preferencje Polityczne”, 2012, nr 2.
- Wojtasik W., *Transformacja systemowa – wymiar regionalny*, „De Doctrina Europea”, 2007, nr 4.
- Wojtasik W., *Wpływ wyborów samorządowych z 2010 roku na system partyjny*, [w:] *Wybory samorządowe 2010*, red. M. Kolczyński, W. Wojtasik, Katowice: Wydawnictwo Remar 2011.
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin: Wydawnictwo KUL 1999.

Zieliński E., *Przekształcenia ustrojowo-polityczne w Polsce*, [w:] *Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. E. Zieliński, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa 1996.

## SYSTEM SPECIFICITY OF LOCAL ELECTIONS IN POLAND

### Summary

The political system transformation initiated in 1989 brought about dramatic changes in the functioning of local and regional government structures. The dimension of their political and social empowerment manifests itself through their own electoral cycle in the form of local government elections. The article is an attempt to expound the specificity of local elections in Poland. The factors behind this specificity indicate the restoration processes of local government, on-going decentralization processes, active use of mechanisms for implementing local government electoral law and the growing significance of elections at the local and regional level. These features make the local elections stand out from the parliamentary, presidential and European Parliament elections.

**Słowa kluczowe:** wybory samorządowe, wybory lokalne, wybory regionalne, polski system partyjny.

**Key words:** municipal elections, local elections, regional elections, Polish party system.

*Translated by: Konrad Klimkowski*