

PARTIE POLITYCZNE W ŚRODOWISKU LOKALNYM

Partie polityczne stanowią istotny element demokracji. Przekształcają indywidualne potrzeby w polityczne preferencje, które partia chce realizować i za które przejmuje odpowiedzialność. Jeżeli ma swoich reprezentantów w legislaturze, to owe preferencje są co najmniej obecne w procesie podejmowania decyzji, a jeśli uczestniczy w rządzie, to są w jakiejś mierze obecne w realizowanej przez państwo polityce. To właśnie partie formułują alternatywne programy, uobecniają je w procesie wyborczym, odpowiadają za nie w legislaturze i rządzie¹.

Wraz z powszechnym prawem wyborczym i legislaturą partie polityczne przesądzają o istocie współczesnej demokracji. Stanowią jej cechę kluczową. Przekształcają niejako – dzięki instytucji wyborów – rozmaite ludzkie preferencje w zbiorowe decyzje legislatury i rządu. Nie znaczy to, że robią to zawsze idealnie. Czynią to jednak lepiej niż korporatystyczne procedury mediacji interesów, które mają określone, zawężone pole zainteresowań i określoną publiczność (na przykład płace pracowników pewnej gałęzi gospodarki) oraz lepiej niż demokracja plebiscytarna, której pytania dotyczą konkretnych kwestii, a za odpowiedziami nie stoi żadna siła polityczna².

Partie wypełniają w systemie politycznym określone funkcje. Ewolują one, niekiedy w sposób znaczny, wraz ze zmieniającym się otoczeniem politycznym. Modyfikacji ulegają bowiem stawiane im wymogi i oczekiwania. Partie muszą realizować różne zadania, w zależności od okoliczności. Inaczej funkcjonują na szczeblu centralnym, inaczej zachowują się w strukturach lokal-

¹ M. Grabowska, *Dla czego partie?*, [w:] *Korzenie demokracji. Partie polityczne w środowisku lokalnym*, red. M. Grabowska, T. Szawiel, Warszawa 2000, s. 12.

² Ibidem, s. 11.

nych. Zmiany sposobu działania, ale również w zakresie realizowanego programu, wymuszane są także przez zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne. Ewolucja otoczenia politycznego partii powoduje dostosowanie się partii do oczekiwań własnego środowiska politycznego oraz oczekiwań sympatyków i potencjalnych wyborców. Często zdarza się, iż założenia programów wyborczych partii na szczeblu centralnym w istotny sposób odbiegają od haseł głoszonych przez jej struktury terenowe. Te ostatnie dostosowują programy ogólne do warunków lokalnych, uwzględniając specyfikę oczekiwań społeczności lokalnej.

Partia polityczna musi się zmieniać. Proces dostosowywania programu do oczekiwań społecznych, znajdowanie rozwiązań aktualnych problemów oraz przewidywanie kierunków zmian w procesach społecznych jest warunkiem niezbędnym do utrzymania się partii na wpływowej pozycji w systemie partyjnym.

Partia polityczna, jak trafnie zauważa A. Antoszewski i R. Herbut, podlega kolejnym cyklom instytucjonalizacji, traktowanym jako proces przystosowania strategii politycznych do ewoluującego otoczenia społecznego i politycznego. Proces ten przebiega w specyficzny sposób w środowiskach lokalnych. Polega on na dostosowywaniu istniejących układów sił politycznych i społecznych oraz osób znaczących w środowisku, do ogólnokrajowych trendów politycznych, w tym również strukturalnych. W naszym systemie politycznym będzie oznaczało to tendencję do odtwarzania w społeczności lokalnej trendów politycznych pojawiających się w skali Polski. W praktyce oznacza to próby tworzenia na niższym poziomie podziału administracyjnego kraju struktur organizacyjnych ogólnokrajowych partii politycznych. Lokalni politycy upatrują w tych działaniach szansy na wzmocnienie swojej pozycji w środowisku dzięki wsparciu znanych w kraju formacji politycznych i ich liderów. Z drugiej strony mogą również liczyć w przyszłości na karierę polityczną na szczeblu nie tylko lokalnym ale również ogólnokrajowym.

Partie polityczne bardzo ściśle powiązały swoje organizacyjne początki z parlamentem i decydującą przesłanką ich relewancji politycznej stał się fakt posiadania reprezentacji w Sejmie. Większość ugrupowań „nie tylko *narodziło się* w parlamencie, ale również ograniczało swą aktywność do areny parlamentarnej i niekiedy również areny przetargów parlamentarno-rządowych. Oznaczało to, że nie dysponowały one z reguły rozbudowaną strukturą organizacyjną, wykraczającą poza strukturę parlamentarną. Można więc przyjąć,

że dominującym subsystemem w tych partiach była organizacja publiczno-państwowa, skupiająca reprezentantów piastujących stanowiska państwowe³.

Zamiast procesu zakorzeniania społecznego partii obserwujemy proces ich zakorzeniania w strukturach państwa, będący zasadniczą przesłanką postępującego zjawiska ich instytucjonalizacji. Przyjęcie takiego stylu działania wynika przede wszystkim z olbrzymiego rozmiaru potencjalnych „łupów”, jakie partia może zawłaszczyć. Proces biurokratyzacji państwa sterowany przez partie polityczne pozostaje również silnie zdeterminowany przez inne czynniki takie między innymi, jak:

- spersonalizowany styl uprawiania polityki;
- brak wyraźnej tożsamości programowej partii;
- brak stabilnych form identyfikacji partyjnej wśród elektoratu;
- bardzo słaby związek między społeczną pozycją wyborcy a sposobem głosowania⁴.

Wymienione powyżej czynniki wskazują na dominację elementów indywidualnych i specyficznych nad tymi, które mają charakter scentralizowany i oficjalny. Takie podejście obywateli do polityki uzasadnia i nawet zachęca do budowania swoistych, lokalnych programów politycznych przez struktury terenowe partii a tak naprawdę przez jej lokalnych liderów. Dzięki powyższym zasadom ci ostatni mają możliwość formułowania takich tez w programie wyborczym, które przyniosą największą popularność kandydatowi, który je głosi. Tym samym zwiększa się szansa na zwycięstwo wyborcze osób kojarzonych z takim programem.

Partie polityczne w Polsce nie były w stanie stworzyć stabilnych powiązań z elektoratem. Nie istnieje też lojalność grupowa wyborców wobec określonej partii. Ta sytuacja sprzyja wzrostowi znaczenia struktur, a przede wszystkim liderów lokalnych. Ich pozycja gwarantująca sukces wyborczy jest dla partii ogromną pokusą. Stąd też częste przypadki tolerowania przez centrale partyjne niesubordynacji liderów struktur terenowych.

W związku z tym w okresach przedwyborczych koniecznością staje się stworzenie przez partie polityczne strategii wyborczych. Profesjonalnie przygotowane kampanie wyborcze, wykorzystujące mechanizmy marketingu politycznego oraz ekspertyzy dotyczące dystrybucji opinii publicznej są wyraźnie nastawione na promowanie tożsamości partii przede wszystkim przez media

³ A. Antoszewski, R. Herbut, *System partyjny w Polsce*, [w:] *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej*, red. A. Antoszewski, P. Fiali, R. Herbut, J. Sroka, Wrocław 2003, s. 126–127.

⁴ *Ibidem*, s. 128–129.

a głównie przez telewizję. Szczególnie ważne jest pokazanie w przekazie politycznym roli liderów partyjnych⁵.

Osoba lidera staje się często zasadniczą „wartością” apelu wyborczego partii i sposobem przyciągania nowych wyborców. Wygranie wyborów zależy bowiem przede wszystkim od charyzmy lidera. Zjawisko to występuje ze szczególną siłą w środowiskach lokalnych, gdzie osobowość kandydata odgrywa rolę ogromną. Często jest to osoba znana osobiście wyborcom a tym samym im bliska. Zawsze to lepiej, aby władzę sprawowała osoba znana osobiście niż ktoś obcy.

W badaniach nad lokalnymi partiami politycznymi uprawnione są dwa stanowiska. Pierwsze zakłada, iż partie na poziomie lokalnym to ugrupowania polityczne działające wyłącznie na części terytorium państwa i nieposiadające struktur ogólnokrajowych. Zwolennicy drugiego stanowiska za partie lokalne uznają terenowe struktury partii o ogólnokrajowym zasięgu. Ten drugi pogląd wyraźnie dominuje w polskiej literaturze przedmiotu. Trzeba jednak zaznaczyć, iż jest to uproszczony i umowny sposób pojmowania lokalnych partii politycznych. Wydaje się, iż zasadne w tej sytuacji byłoby bardziej precyzyjne określanie podmiotu, który charakteryzujemy. Tym samym należy zdecydowanie wskazać o jakiego rodzaju organizację polityczną chodzi. Czy o partię polityczną jako całość, czy też o jej strukturę terenową.

W Polsce nie ma tendencji do tworzenia partii politycznych o zasięgu lokalnym. Ustawa o partiach politycznych z 1997 roku⁶ stwarza dogodne możliwości tworzenia partii politycznych. Nie stawia wymogu tworzenia struktur ogólnopolskich. Partia polityczna może być utworzona już przez 15 osób. Muszą one jednak zebrać pisemne poparcie dla założenia partii politycznej co najmniej tysiąca osób, które mają ukończone 18 lat i dysponują pełnią praw obywatelskich. Wymóg poparcia społecznego może być trudny do spełnienia, jeżeli partia miałaby mieć niewielki tylko zasięg terytorialny. W praktyce stanowi to poważną przeszkodę w tworzeniu partii o zasięgu lokalnym. Wydaje się, że taka intencja przyświecała twórcom ustawy o partiach politycznych. Starano się stworzyć instytucjonalne bariery dla tworzenia partii politycznych, które nie reprezentowałyby znacznych odłamów społeczeństwa i tym samym trudno byłoby oczekiwać, iż będą skutecznie uczestniczyły w ogólnopolskim życiu politycznym.

⁵ Ibidem, s. 131.

⁶ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 roku o partiach politycznych, Dz.U. 1997, nr 98, poz. 604.

Potwierdzeniem wyżej postawionej tezy jest również ustawowo określony system finansowania partii politycznych i komitetów wyborczych. Tylko partie polityczne o zasięgu ogólnokrajowym mają szansę na finansowanie z budżetu państwa. Aby uzyskać prawo do subwencji (statutowej) muszą uzyskać w skali kraju minimum 3% głosów. Jak jest to trudne może świadczyć fakt, iż po wyborach do parlamentu w 2011 roku taki wymóg spełniły tylko partie parlamentarne. Żadne z ugrupowań politycznych, które nie weszło do Sejmu nie uzyskało prawa do subwencji. Jeżeli tendencja do uzyskiwania przez mniejsze partie polityczne poparcia na poziomie 1% do 2% głosów utrzyma się, to w najbliższej przyszłości możemy mieć na scenie politycznej tylko te partie, które są reprezentowane w Sejmie. Tym samym znikną z aktywnej sceny politycznej tzw. partie opozycji pozaparlamentarnej.

Do tej samej grupy czynników ograniczających dostępność partii politycznych o charakterze lokalnym do wsparcia finansowego z budżetu państwa należy dotacja podmiotowa. Jest to kwota, którą uzyskuje z budżetu państwa każdy komitet wyborczy, który w ostatnio zarządzonych wyborach parlamentarnych zdobył co najmniej jeden mandat do Sejmu lub Senatu. W wyborach do Sejmu, gdzie wymagane jest uzyskanie poparcia dla komitetu wyborczego na poziomie 5% a koalicji wyborczej 8%, lokalny komitet wyborczy nie ma szans na spełnienie tego wymogu. Tym samym nie ma on możliwości zdobycia mandatu i uzyskanie dotacji.

Tak długo jak w wyborach do Sejmu będzie obowiązywało proporcjonalne prawo wyborcze i progi zaporowe, tak długo lokalne ugrupowania polityczne nie będą miały szans na zaistnienie na forum krajowym. Zrozumiałe więc jest to, iż lokalni działacze polityczni o ambicjach sięgających wyżej niż szczebel samorządowy, muszą angażować się w działalność partyjną. Tylko poparcie dużej, ogólnopolskiej partii politycznej daje szansę na uzyskanie mandatu poselskiego. Z drugiej strony, kierownictwa partii politycznych zabiegają o poparcie społeczności lokalnych. Tworzą więc w terenie struktury partyjne i nagradzają ich aktywistów miejscami na listach wyborczych do Sejmu. Jak z tego wynika, jest to wyraźna wspólnota interesów. Ambitny działacz lokalny angażuje się w działalność partyjną a partia ma dodatkowy elektorat w terenie.

Obowiązujący od 2011 roku Kodeks wyborczy⁷ wprowadził nowe rozwiązania dotyczące wyborów senatorów. Jednomandatowe okręgi wyborcze sprzyjają lokalnym liderom. Jeżeli cieszą się oni dużym uznaniem społeczności lokalnej to mają szansę na uzyskanie sukcesu wyborczego. W 2011 roku,

⁷ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku. Kodeks wyborczy, Dz.U., nr 21, poz. 112.

podczas pierwszej elekcji odbywającej się według nowych zasad do Senatu weszło tylko czterech kandydatów niezależnych. Wszyscy pozostali kandydowali z partyjnych komitetów wyborczych. Można z tego wysnuć wniosek, iż na razie o preferencjach wyborców decyduje jednak częściej afiliacja partyjna kandydata niż jego osobowość. Pozostaje mieć tylko nadzieję, że wraz z zakorzenieniem się w świadomości społecznej mechanizmów, które determinują wyniki wyborów, w wyższej izbie parlamentu będzie zasiadało więcej senatorów niezależnych.

Problematykę funkcjonowania partii politycznych w społecznościach lokalnych można rozpatrywać z różnej perspektywy i w różnych konfiguracjach. Składają się na nią między innymi relacje ze strukturami nadrzędnymi. Chodzi nie tylko o stopień niezależności struktur terenowych partii od jej centrali, ale głównie o możliwość dostosowywania programu partii do uwarunkowań i specyfiki lokalnej. Przejawia się to nie tylko w sferze programowej, ale również dotyczy wspierania przez partię lokalnych inicjatyw oraz tworzenie lokalnych sojuszy i taktycznych porozumień politycznych. Nie każda partia wyraża zgodę na tak daleką samodzielność swoich struktur terenowych. Walka o względną chociażby swobodę oddziałów terenowych jest zjawiskiem powszechnym zarówno w zdecentralizowanych, jak i zcentralizowanych partiach politycznych.

W praktyce okazuje się, że kwestie dostosowania programu partii do uwarunkowań lokalnych nie są wcale największym problemem. Znacznie więcej emocji budzi wyłanianie kandydatów do pełnienia funkcji publicznych, szczególnie na szczeblu krajowym. Bardzo często władze centralne partii ingerują w proces wyłaniania kandydatów do stanowisk publicznych przez swoje struktury terenowe. Im bardziej scentralizowana struktura partii tym samodzielność oddziałów terenowych mniejsza. Często zdarzają się przypadki, że to centralne władze partii narzucają kandydatów również w wyborach do organów samorządu terytorialnego. Powszechna jest praktyka zatwierdzania list kandydatów przez władze partyjne wyższego szczebla. Daje to możliwość kontrolowania działalności niższych struktur partyjnych poprzez dobór kadr i tym samym kształtowanie lokalnych elit politycznych.

Lokalne struktury partyjne zobligowane są realizować program partii przyjęty przez władze centralne. Bardzo często dostosowują go jednak do lokalnych potrzeb i możliwości. Regionalne mutacje programów partyjnych niekiedy różnią się znacznie od koncepcji centrali partyjnej. Różnice występują także na poziomie realizacyjnym. W terenie bardzo często wykorzystywane są wyłącznie niektóre tylko elementy programu. Pojawiają się koncepcje inne

a niekiedy nawet zgoła odmienne od przyjętych w programie partyjnym. Jest to najczęściej spowodowane chęcią sprostania oczekiwaniom społeczności lokalnej, a nie działalność frakcyjna wewnątrz partii.

Terenowe oddziały partii, niekiedy odmienne od centrali, oceniają możliwości realizacji swojego programu w konkretnych warunkach. W związku z tym zdarzają się przypadki zawiązywania lokalnych sojuszy partyjnych, które nie mają nic wspólnego z koncepcjami partyjnymi na szczeblu centralnym a niekiedy są wręcz im przeciwstawne. Nie zawsze naciski wyższych władz partyjnych są skuteczne. Zdarzają się przypadki niesubordynacji prowadzące do zerwania więzi lokalnych struktur partyjnych z władzami centralnymi.

Specyfiką funkcjonowania lokalnych struktur partii politycznych jest też sposób realizacji programu politycznego. W środowisku lokalnym bardzo duże znaczenie mają kontakty osobiste, stosunki towarzyskie, znajomości, powiązania rodzinne i środowiskowe. W żadnym programie nie ujmuje się tego typu uwarunkowań realizacji założeń programowych a w środowiskach lokalnych odgrywają one przecież niebagatelną rolę. Ich lekceważenie może doprowadzić do poważnych trudności w realizacji nawet powszechnie akceptowanych koncepcji programowych.

Kolejnym szczególnym wyznacznikiem funkcjonowania lokalnych struktur partyjnych są nieformalne sposoby realizacji programu. Bardzo często odsuwa się na bok motywacje ideologiczne zawarte w programach a koncentruje się uwagę na kwestiach pragmatycznych. Szuka się porozumienia ze wszystkimi, którzy są skłonni uczestniczyć we wspólnej realizacji zadań, nie bacząc na motywacje ideowe. Partie nawiązują współpracę z innymi partiami działającymi na danym terenie oraz z różnymi organizacjami społecznymi. Ten pragmatyzm pozwala na bardziej skuteczne realizowanie zadań, choć niekoniecznie programu. Wynikiem takiego podejścia do określenia celów jest zawiązywanie „egzotycznych” koalicji i porozumień. Niekiedy mają one charakter przejściowy ale nierzadko bardziej stabilny. Tego typu działania najczęściej nie spotykają się z akceptacją central partyjnych.

Lokalne partie polityczne integrują społeczeństwo w znacznie większym stopniu niż organizacje partyjne na szczeblu centralnym. W swoim środowisku nie są one anonimowe. Ich działacze są osobami znanymi publicznie, co pozwala na bezpośrednie identyfikowanie sprawy czy problemu z konkretnym człowiekiem a dopiero w dalszej kolejności z partią polityczną. Stwarza to możliwości pozyskania zwolenników także spoza grona osób utożsamiających się z ideologią i programem partii politycznej. W efekcie elektorat lokalnych struktur partii politycznych jest bardziej zróżnicowany niż na szczeblu

centralnym, na przykład w wyborach parlamentarnych. W konsekwencji daje to większą stabilność poparcia społecznego, tylko w pewnej mierze uzależnionego od oceny działalności partii politycznej na szczeblu centralnym. Dzięki temu struktury lokalne pozostają bardziej odporne na zmiany koniunktury politycznej i zachwiania pozycji partii politycznej na poziomie krajowym. Daje to też większe szanse na odbudowę poparcia dla partii politycznej po okresie niepowodzeń.

Wybory na poziomie lokalnym, zwłaszcza jeżeli odbywają się w innym terminie niż wybory na szczeblu krajowym, stanowią cenne źródło informacji o preferencjach politycznych wyborców. Są swego rodzaju sygnalizatorem niezadowolenia lub poparcia dla działalności partii rządzących. Ten system wczesnego ostrzegania daje szansę zbadania przyczyn spadku popularności poszczególnych ugrupowań i podjęcia działań mających na celu usunięcie nieprawidłowości, powodujących obniżenie poparcia społecznego.

Im wyższy poziom samorządu terytorialnego tym większe znaczenie partii politycznych. Ponieważ szczególnie mocno upartyjniony jest sejmik województwa, wybory do sejmików wojewódzkich można uznać za pomiar aktualnego poparcia dla partii rządzącej.

Współczesna demokracja funkcjonuje głównie jako demokracja partycypacyjna. Szczególną rolę odgrywają w niej procedury wyborcze. Wybory bowiem są głównym przejawem udziału obywateli w sprawowaniu swej suwerenności. Wprawdzie występują także elementy demokracji bezpośredniej, ale nie odgrywają one istotniejszej roli w podejmowaniu decyzji dotyczących funkcjonowania społeczeństwa i państwa. Jest to najczęściej jedynie forma uzupełniająca pośredni udział obywateli w sprawowaniu władzy. Stąd nadal ogromną rolę w procesach decydowania politycznego odgrywają partie polityczne. Wprawdzie techniczne możliwości pozwalają już na bezpośredni udział obywateli w podejmowaniu decyzji w każdej kwestii, to w praktyce nadal unika się angażowania suwerena w bezpośrednie podejmowanie decyzji. Jest to spowodowane wieloma względami. Do najważniejszych należy zaliczyć obawę elit politycznych przed podejmowaniem przez obywateli decyzji nieprzemysłanych, nieopartych na racjonalnych przesłankach, nieuwzględniających obiektywnych uwarunkowań i możliwości. Kultura polityczna obywateli, w swym wymiarze ogólnym, jest zbyt niska i istnieje uzasadniona obawa przed podejmowaniem decyzji z obiektywnego punktu widzenia nieracjonalnych, opartych na wiedzy powierzchownej, ogólnej lub wręcz na emocjach. Nie należy przez to rozumieć, iż wszystkie decyzje podejmowane przez elity polityczne są zawsze wolne od wskazanych powyżej uwarunkowań. Jednak prawdopodobień-

stwo podjęcia decyzji nieprzemyślanych, populistycznych, jest znacznie większe w demokracji bezpośredniej niż w demokracji przedstawicielskiej.

Partie polityczne spełniają współcześnie funkcję najważniejszych ciał pośredniczących pomiędzy obywatelem a władzą. Stanowią one nie tylko reprezentację interesów swoich członków oraz wyborców, ale także wypełniają ważną funkcję w systemie politycznym, jaką jest kształtowanie poglądów, postaw i zachowań politycznych obywateli.

Podstawową funkcją partii politycznej, i to niezależnie czy myślimy o partii jako całości, czy chodzi o jej struktury terytorialne, jest realizacja programu poprzez sprawowanie władzy publicznej. Aby partia miała możliwość realnej realizacji funkcji rządzenia, to musi najpierw władzę zdobyć. W systemach demokratycznych jedyną drogą do tego celu jest zwycięstwo w wyborach do najważniejszych organów decyzyjnych w państwie. Szczegółowe zasady prawa wyborczego zapisane są w ordynacjach wyborczych. Przyjęte w nich rozwiązania w sposób zasadniczy wpływają na wyniki elekcji. Ugrupowania polityczne muszą się dostosować do przyjętych zasad i starać się wykorzystać je do optymalizacji własnego wyniku wyborczego. Nieznajomość reguł prawa wyborczego lub ich lekceważenie najczęściej kończy się niepowodzeniem w wyborach.

Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z dnia 16 lipca 1998 roku⁸ podzieliła gminy na trzy kategorie:

- gminy poniżej 20 tys. mieszkańców, w których wprowadzono wybory oparte na zasadzie większości zwykłej w jedno- lub kilkumandatowych okręgach wyborczych;
- gminy powyżej 20 tys. mieszkańców, gdzie mandaty dzielono pomiędzy listy proporcjonalnie do liczby głosów oddanych na kandydatów z danej listy a radnymi zostawali ci kandydaci, którzy na danej liście uzyskali kolejno największą liczbę głosów i mieścili się w liczbie mandatów uzyskanych przez tę listę;
- miasta na prawach powiatu, gdzie stosowano zasady identyczne jak w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców, z tym iż dodatkowo wprowadzono próg zaporowy. W podziale mandatów uczestniczyły tylko te listy wyborcze, które w skali miasta uzyskały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów.

⁸ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 roku. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz.U. 1998, nr 95, poz. 602.

W wyborach do rad powiatów i sejmików województw obowiązują takie same zasady jak w wyborach do rad miast na prawach powiatów.

Można wnioskować, iż przez sam fakt ograniczenia jednomandatowości oraz większościowego prawa wyborczego do gmin poniżej 20 tys. mieszkańców⁹ i wprowadzenie progu 5% poparcia dla dopuszczenia do podziału mandatów w miastach na prawach powiatu, powiatach i województwach, znacznie utrudniono dostęp do udziału w podziale mandatów do rad lokalnym komitetom wyborczym wyborców a jednocześnie w sposób oczywisty preferowano partie polityczne.

Rozwiązania przyjęte w ordynacji wyborczej z 1998 roku nie były jednak konsekwentne. Dla utworzenia komitetu wyborczego wystarczyło zaledwie 5 osób. Zgłoszenie kandydata w gminie do 20 tys. mieszkańców musiało poprzeć co najmniej 15 wyborców. W gminie liczącej ponad 20 tys. mieszkańców pod zgłoszeniem listy kandydatów wymaganych było 150 podpisów. Nie są to wymogi wygórowane i nawet niewielkie lokalne komitety wyborcze nie miały specjalnych problemów z ich spełnieniem.

Przywołane przepisy wyraźnie preferowały ugrupowania o szerszym zasięgu terytorialnym, a więc w praktyce wyłącznie partie polityczne. Również regulacje wprowadzone bezpośrednio przed wyborami do rad w 2006 roku zmierzały w kierunku dalszego ich upartyjnienia. Wprowadzona wówczas możliwość blokowania list sprzyjała bowiem tworzeniu lokalnych koalicji partyjnych. Dawało to również szanse na odgórne, to znaczy zarządzane przez centralne organy partii politycznych, tworzenie koalicji wyborczych na poziomie lokalnym. Takie bloki partii politycznych na szczeblu lokalnym dawały ogólnopolskim partiom politycznym znaczną przewagę w rywalizacji wyborczej.

W innym kierunku poszły zmiany prawa wyborczego w 2011 roku. Wspominany już Kodeks wyborczy ujednoczył zasady wyboru rad gmin. Wprowadzono większościowy system wyborczy w okręgach jednomandatowych. Za wybranego uznaje się tego z kandydatów, który uzyskał największą liczbę głosów.

Już 5 osób może utworzyć komitet wyborczy a po uzyskaniu poparcia 20 wyborców¹⁰ może zgłosić kandydata do rady gminy¹¹. Ten system wybor-

⁹ W ordynacji wyborczej z 1990 roku przepis ten dotyczył gmin do 40 tys. mieszkańców.

¹⁰ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks..., op.cit., art. 403, § 3, ust. 1 i 2.

¹¹ Inne przepisy obowiązują w przypadku wyborów do rady miasta na prawach powiatu. Zasady wyborcze są w takim przypadku identyczne z tymi, które dotyczą wyborów do rad powiatów.

czy wyraźnie jest korzystny dla małych społeczności lokalnych. Każdy kandydat, bez względu na swoją przynależność partyjną czy jej brak, ma jednakowe szanse. Zależą one wyłącznie od indywidualnego poparcia dla niego wyrażonego przez wyborców.

Według innych zasad wybierani są radni w miastach na prawach powiatu, radni rad powiatów i sejmików województw. Tu zachowano proporcjonalny system wyborczy. Obowiązuje też na każdym szczeblu 5% próg zaporowy. Tym samym szansę na wejście do rady konkretnego szczebla mają tylko ci kandydaci, których nazwiska znalazły się na liście kandydatów komitetów wyborczych, które uzyskały ponad 5% głosów odpowiednio w mieście, powiecie czy wreszcie województwie. Jest to więc działanie zespołowe. Nawet bardzo popularny i uzyskujący dużą liczbę głosów kandydat nie ma szans, jeżeli jego komitet wyborczy nie przekroczy progu zaporowego. Kandydat niezależny, spoza dużego ugrupowania wyborczego czy partii politycznej nie ma żadnych szans na sukces. Utrzymano więc w Kodeksie wyborczym wyraźnie partyjny charakter wyborów samorządowych na szczeblach ponadgminnych.

Bardzo istotną zmianą zasad wyborczych na szczeblu lokalnym była decyzja o bezpośrednim wyborze monokratycznej władzy wykonawczej w gminie. Ustawa z 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta¹² pozwoliła społeczności lokalnej w rywalizacjach wyborczych wybrać osobę, która z ich upoważnienia będzie zarządzała sprawami wspólnoty samorządowej. Gminy stały się sceną, na której toczą się kampanie wyborcze kandydatów zgłaszanych przez partie polityczne, koalicje partii politycznych, stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz wyborców.

Zainteresowanie kandydowaniem w wyborach jest duże. Wiele osób upatruje w pełnieniu funkcji publicznych możliwości uzyskania intratnego stanowiska, wysokich zarobków i wpływu na otoczenie. Dla wielu ambitnych polityków lokalnych był to jeden ze szczebli do dalszej kariery politycznej. Doświadczenie zdobyte w wyborach lokalnych i pełnienie funkcji publicznych stawało się kapitałem bardzo pożądanym na kolejnych szczeblach kariery.

Bezpośrednie wybory wójta stworzyły zasadniczo odmienną sytuację na lokalnym „ryнку” politycznym. Kandydat nie musiał mieć zaplecza w postaci organizacji partyjnej. Wystarczyła popularność osobista i umiejętność przeprowadzenia kampanii wyborczej. Partie straciły jedno z istotnych narzędzi wpływu. Kandydat na wójta nie potrzebował już licznego, im większe tym

¹² Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. Nr 113, poz. 984.

pewniejszy sukces, zaplecza w radzie gminy, która wcześniej wybierała wójta i zarząd gminy. Wybór wójta był często konsekwencją skomplikowanych i długotrwałych uzgodnień pomiędzy siłami politycznymi, które znalazły się w radzie gminy po wyborach. To od tego układu zależało, kto zostanie wójtem. Po zmianie zasad dokonywania wyboru organu wykonawczego gminy rola i znaczenie kandydata znacznie wzrosło. To często partie polityczne zabiegały o konkretnego kandydata, nawet jeżeli on sam deklarował się jako bezpartyjny. W zamian za zapewnienie mu politycznego wsparcia przez partię w wyborach miał zobowiązać się do realizacji głównych założeń programowych partii, która poparła go w wyborach, ewentualnie spełnić inne warunki. Nawet w przypadkach, w których tak się stało, wójt pozostawał formalnie poza wpływem partii politycznej. Ponośi on bowiem indywidualną, osobistą odpowiedzialność za wykonywanie swojego urzędu. Tym samym wpływ partii politycznych na władzę wykonawczą w gminie znacznie zmalał. W dużej mierze dotyczy to również tych włodarzy gminy, którzy są członkami partii politycznych.

Za bezpośrednim wyborem wójta, burmistrza, prezydenta przemawia przede wszystkim potrzeba odpartyjnienia samorządu terytorialnego i przełamania w ten sposób monopolu dużych partii politycznych. Rozwiązanie to tworzy przesłanki zerwania z budowaniem różnego rodzaju sieci zależności i zobowiązań, które traktują urząd burmistrza jako zdobycz polityczną. Bezpośrednie wybory znacznie ograniczają personalne i polityczne uzależnienie wójta, które wcześniej przejawiało się przede wszystkim w nieustannym procesie negocjowania decyzji z politycznymi grupami radnych czy grupami interesu.

Należy również przypomnieć, iż organ wykonawczy samorządu na szczeblu powiatu i województwa po pierwsze nadal jest kolegialny a po drugie wybierany przez odpowiednią radę czy sejmik województwa. To jeszcze bardziej upartyjnia organy samorządu terytorialnego. Wyjątek w tej kwestii uczyniono tylko dla prezydentów miast na prawach powiatów. Są oni wybierani, podobnie jak wójtowie i burmistrzowie, w wyborach bezpośrednich przez mieszkańców miasta.

Zróznicowanie procedur legitymizacji władzy uchwałodawczej i wykonawczej w gminie w stosunku do wyższych szczebli struktury samorządowej wyraźnie świadczy o chęci utrzymania przez elity partyjne wpływu w organach władzy lokalnej na poziomie powiatu i województwa.

STRESZCZENIE

Partie polityczne działające na szczeblu lokalnym to w istocie struktury terytorialne partii ogólnopolskich. Samodzielność tych organizacji wobec władz centralnych jest stosunkowo niewielka. Ze względów pragmatycznych kierownictwo szczebla centralnego często pozostawia pewną samodzielność działaczom terenowym.

Istotnym czynnikiem wpływającym na stopień samodzielności partyjnych struktur lokalnych są zasady prawa wyborczego, szczególnie te, które mają zastosowanie w wyborach organów samorządu terytorialnego. To w ich ewolucji możemy dostrzec zmianę w podejściu władz partyjnych do kwestii samodzielności polityków szczebla lokalnego. W opracowaniu skoncentrowano się na analizie skutków zmian zasad prawa wyborczego dla decentralizacji partii politycznych.